



Der aktuelle Begriff
2006

Der aktuelle Begriff



Der aktuelle Begriff
2006

Impressum

„Der aktuelle Begriff“ ist eine Publikation der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

Redaktionsschluss: 31. Dezember 2006

Herausgeber: Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste
Titelgestaltung: Marc Mendelson
Layout: Marc Mendelson
Druck: Druckpartner Moser GmbH
ISBN: 978-3-930341-76-4
Mail: mail@bundestag.de

Der Deutsche
Bundestag im

Internet: <http://www.bundestag.de>

© 2007 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Berlin

Inhalt

Vorwort	9
Arbeit und Soziales	10
Bundesanteil an den Leistungen für Unterkunft/Heizung nach SGB II (03/06)	
Grundsicherung für Arbeitssuchende – aktuelle Gesetzesänderungen (17/06)	
Rente mit 67 – Pro und Kontra (25/06)	
Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende (35/06)	
Wesentliche gesetzliche Neuregelungen bei der Sozialhilfe (SGB XII) (47/06)	
Außenpolitik	28
Der Hohe Beauftragte für Bosnien und Herzegowina (06/06)	
Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen (16/06)	
Soft Power (45/06)	
Die Sechsparteiengespräche über das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm (48/06)	
Bildung – Wissenschaft – Kultur	42
Kulturflattrate (09/06)	
Kulturfinanzbericht 2006 (29/06)	
Eine Nationale Akademie der Wissenschaften? (36/06)	
Energie – Technologie – Naturwissenschaft	52
Die ökonomischen Ursachen der Entstehung von <i>Windfall Profits</i> der Stromerzeuger durch die Einführung des Handels mit Emissionszertifikaten (27/06)	
Regime zur Regulierung der Nutzungsentgelte für die Stromnetze durch die Bundesnetzagentur (32/06)	

Entwicklungshilfe – Wirtschaftliche Zusammenarbeit	58
Bilanz der Hilfsmaßnahmen – Ein Jahr nach dem Tsunami (02/06)	
4. Weltwasserforum in Mexiko / 2. Weltwasserbericht der VN (21/06)	
Die Millennium Development Goals (44/06)	
Europa (EG-, EU-Recht)	69
Menschenrechtskommissar des Europarates (01/06)	
Die Tiertransportverordnung der EU (46/06)	
Die Europäische Union unter österreichischer Präsidentschaft (E 03/06)	
Die Gemeinschaftskompetenz im Strafrecht (E 08/06)	
Europäische Agenturen (E 14/06)	
Strategieplanung 2007 der Kommission (E 18/06)	
Grünbuch zur Energieeffizienz (E 20/06)	
Wirtschaftsmigration (E 24/06)	
Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-)Drittstaaten – Vom Handelsabkommen zum EWR Plus (E 26/06)	
Bessere Rechtsetzung oder ist nur weniger schon mehr? (E 27/06)	
Das sog. zweite Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 228 EG-Vertrag und die Maßstäbe der Kommission zur Ermittlung von Zwangsgeld und Pauschalbetrag (E 32/06)	
Die Europäische Union unter finnischer Präsidentschaft (E 33/06)	
Europäische Agentur für Grundrechte (E 36/06)	
Verordnungsentwurf zur Regulierung von Roamingentgelten (E 39/06)	
Ökolandbau-Verordnung, ein Kommissionsvorschlag in der Kritik (E 40/06)	
Grünbuch zur künftigen Meerespolitik der EU (E 41/06)	
Bundestag-Bundesregierungs-Vereinbarung zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (E 43/06)	
GASP, ESVP und ihre Instrumente – Ein Überblick (E 44/06)	
Schutzklauseln und Übergangsfristen im Vertrag über den EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien (E 45/06)	
Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent – Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch von 2001 – (E 48/06)	
Das Konzept einer transatlantischen Freihandelszone (E 49/06)	
Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007 (E 52/06)	
Europa 2007 (E 53/06)	

Tot oder lebendig? Zur aktuellen Debatte über den EU-Verfassungsvertrag (E 54/06)
 Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) (E 55/06)
 Die EU-Russlandpolitik (E 58/06)
 Das Komitologie-Verfahren (E 60/06)

Finanzen – Haushalt – Steuern 237

Reform der Kommunal Finanzen (04/06)
 Reform des Gemeinnützigkeitsrechts (12/06)
 Das Reverse Charge Modell im Umsatzsteuerrecht (14/06)

Geschichte – Zeitgeschichte 247

DDR-Vergangenheit und Erinnerungskultur (30/06)
 50 Jahre Volksaufstand in Ungarn (41/06)

Gesundheitswesen – Sport 255

Bekämpfung der Vogelgrippe: Das Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit
 Friedrich-Loeffler-Institut (08/06)
 Strafbarkeit von Doping (33/06)
 Umsetzung der EU-Richtlinie zur Zell- und Gewebespende (39/06)

Jugend – Familie – Frauen 265

Mehrgenerationenhäuser (18/06)

Länderkunde – Politische Landeskunde 268

Der Kongokonflikt (19/06)
 Der Libanon – Geschichte eines multikonfessionellen Landes (38/06)

Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht ... 276

Jugendmedienschutz (11/06)
 Telefonieren über Internet: VoIP (31/06)
 Der „Zweite Korb“ der Urheberrechtsreform (34/06)

Parlament – Parteien – Wahlen 286

Untersuchungsausschüsse (13/06)
 Der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss (43/06)
 Entwicklung von Wahlbeteiligung und Wahlenthaltung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1990 (49/06)

Raumordnung – Bauwesen – Städtebau	296
Bebauungsplan der Innenentwicklung (42/06)	
Recht allgemein – Rechtspflege	299
Initiative Bürokratieabbau: Rechtsbereinigung (15/06)	
Staatsrecht – Verwaltungsrecht	302
Verfassungsgarantie der Generationengerechtigkeit (05/06)	
Das niederländische Modell zum Bürokratieabbau – Actal – (10/06)	
Die Wahl von Richtern des Bundesverfassungsgerichts (37/06)	
Verkehr – Post – Telekommunikation	312
Die Feinstaubplakette (26/06)	
Das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) (40/06)	
Verteidigung – Militär	320
Die neue „Peacebuilding Commission“ der Vereinten Nationen (07/06)	
Wirtschaft – Geld – Kredit	324
Real Estate Investment Trust (REIT) (22/06)	
Tourismusbeirat (23/06)	
Scoring (28/06)	
Zivilrecht – Strafrecht	333
Geistiges Eigentum (Intellectual Property) (20/06)	
Reform des Unterhaltsrechts (24/06)	
Beteiligte Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung	339
Register	341

Vorwort

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

Auch wenn der vorliegende siebzehnte Band der Reihe „Der aktuelle Begriff“ der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages – vom *Bebauungsplan der Innenentwicklung über das Grünbuch zur künftigen Meerespolitik der EU, den Hohen Beauftragten für Bosnien und Herzegowina, die Kulturfltrate und 50 Jahre Volksaufstand in Ungarn bis hin zum Zweiten Korb der Urheberrechtsreform* – einen Eindruck von der Vielfalt der Themen zu vermitteln vermag, die von den Wissenschaftlichen Diensten Jahr für Jahr zu behandeln sind, so können doch die ausgewählten 74 Einzeltitel nur eine schmale, wenn auch exemplarische Auswahl aus dem tatsächlichen Themenspektrum anbieten.

Leser der bisherigen Bände dieser Reihe oder Nutzer des Internet-Angebotes des Deutschen Bundestages, wo sich eine noch weit umfassendere Auswahl der Aktuellen Begriffe unter <http://www.bundestag.de/bic/analysen/2007/index.html> findet, werden feststellen, dass sich die Schwerpunkte geändert haben. Nicht zufällig finden sich in dem Jahr, das der deutschen Ratspräsidentschaft der EU vorangeht, weit mehr Aktuelle Begriffe der Themenreihe „Europa“, als dies bisher der Fall war. Gerade dieser Wandel aber, der sicher kein vorübergehender sein wird, macht deutlich, zu welchem Zweck die Wissenschaftlichen Dienste Aktuelle Begriffe verfassen und den Mitgliedern des Deutschen Bundestages anbieten: Den Abgeordneten, die sich einer fast unüberschaubaren Fülle von Informationen zu unterschiedlichsten und immer neuen Themen gegenüber sehen, soll die Möglichkeit geboten werden, sich in komprimierter, präziser und zuverlässiger Form einen ersten Überblick über Bedeutung und Hintergrund wichtiger Themen oder Begriffe der parlamentarischen Arbeit zu verschaffen, die in der politischen Diskussion neu oder verstärkt auftreten.

Die über 70 Begriffe und Themen der vorliegenden Ausgabe folgen insofern keiner vorgegebenen und gleichbleibenden inhaltlichen Systematik, sondern suchen den Schwerpunkten der parlamentarischen Arbeit des Jahres 2006 gerecht zu werden.

Ich hoffe, dass auch dieser Band für Sie interessante und nützliche Beiträge enthält, die Sie für Ihre Arbeit und als Hintergrundinformation nutzen können und die Sie vielleicht auch anregt, das Online-Angebot der Wissenschaftlichen Dienste zu nutzen, das u.a. auch einen sog. News-Service bietet, der Sie über neu in das Internet eingestellte Aktuelle Begriffe und sonstige Publikationen sofort informiert.

Dr. Schöler

Leiter der Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen
des Deutschen Bundestages

Arbeit und Soziales

Bundesanteil an den Leistungen für Unterkunft/Heizung nach SGB II

von Anja Lohmann, Fachbereich WD 6

1. Gesetzliche Regelung bis Ende 2005

Nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) tragen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende die Kommunen die notwendigen Leistungen für Unterkunft und Heizung. Das hat insofern praktische Bedeutung, als damit die Beurteilung der Angemessenheit der Kosten durch jede einzelne Kommune erfolgen kann.

Mit Inkrafttreten des SGB II zum 1. Januar 2005 sollte sich der Bund zweckgebunden an diesen Kosten beteiligen, um sicherzustellen, dass die Kommunen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt und den sich daraus ergebenden Einsparungen der Länder um jährlich 2,5 Milliarden Euro entlastet werden. Die Beteiligungsquote des Bundes an den Unterkunfts- und Heizungskosten war für das Jahr 2005 zunächst auf 29,1 % festgelegt worden mit der Verpflichtung, diesen Anteil zum 1. März 2005 und zum 1. Oktober 2005 einer Revision zu unterziehen. Mit der Revision zum 1. Oktober sollte auch der Anteil des Bundes für das Jahr 2006 festgelegt werden. Die Berechnung des Anteils basiert auf den gesetzlichen Vorgaben aus der Anlage zu § 46 Abs. 9 SGB II – Überprüfungs- und Anpassungskriterien –, der im Vermittlungsausschuss 2004 zugestimmt wurde.

2. Revisionsverfahren

Die durch die Bundesregierung zum 1. Oktober 2005 nach dieser Berechnungsgrundlage vorgenommene Revision ergab, dass die Kommunen im Jahre 2005 geringer belastet waren als angenommen und deren vorgesehene Gesamtentlastung von 2,5 Milliarden Euro jährlich bereits erreicht war, ohne dass der Bund noch einen Anteil an den Leistungen für Unterkunft und Verpflegung leisten müsste.

Durch eine Änderung des SGB II (Gesetzentwurf Oktober 2005 – BR-Drucks. 742/05) sollte daher rückwirkend der Anteil des Bundes an den

Leistungen der kommunalen Träger für Unterkunft und Heizung bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende für das Jahr 2005 gestrichen werden; die Festsetzung des Anteils für 2006 sollte auf 0 v. H. festgesetzt werden. Weitere Überprüfungen des Bundesanteils sollten zum 1. Oktober 2006 und 2007 stattfinden. Durch diese Neuregelung sollte der Bundeshaushalt im Jahr 2005 um mindestens 3,2 Milliarden Euro entlastet und für das Jahr 2006 eine Haushaltsbelastung vermieden werden.

Der Bundesrat, der dem Gesetzentwurf zustimmen musste, lehnte die von der Bundesregierung beabsichtigte Absenkung des Bundesanteils auf Null in den Jahren 2005 und 2006 mit der Begründung ab, dass sich die beabsichtigte Gesetzesänderung des SGB II nicht an der tatsächlichen Finanzentwicklung orientieren würde und die gesetzlichen Vorgaben, die die Berechnung des Bundesanteils regelten, weiterhin gravierend fehlerhafte Parameter enthielten, die zu einer evident überhöhten fiktiven Entlastung der Länder und Kommunen führten. Nach einem dem Bundesrat vorliegenden Ergebnis einer kommunalen Datenerhebung, die unter Beteiligung des Statistischen Bundesamtes und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vorgenommen wurde, wäre vielmehr ein Bundesanteil in Höhe von 34,4 % erforderlich, um die versprochene Entlastung der Kommunen zu gewährleisten.

Der Bundesrat forderte deshalb die Bundesregierung auf, bis zu einer generellen Neuregelung den festgelegten Bundesanteil in Höhe von 29,1 % für die kommunalen Träger zu gewährleisten (BR-Drucks. 742/05 Beschluss).

Den zuständigen Ressorts der Länder und den kommunalen Spitzenverbänden übermittelte die Bundesregierung ebenfalls ihre Berechnungsgrundlage im Zuge der Einleitung des parlamentarischen Verfahrens mit dem Ziel, im Rahmen von Gesprächen, die Ende November und Anfang Dezember 2005 anberaunt waren, möglichst einvernehmlich Einigung über die Höhe der Bundesbeteiligung an den Unterkunftskosten zu erzielen. In den Gesprächen war keine Einigung möglich (BT-Drucks. 16/220).

3. Gesetzliche Neuregelung für die Jahre 2005 und 2006

Die Bundesregierung beschloss deshalb, dem Vorschlag des Bundesrates zu folgen. Der Bundestag hat am 15. Dezember 2005 aufgrund der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Arbeit und Soziales den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf als Erstes

Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch verabschiedet. Danach wird für die Jahre 2005 und 2006 der Beteiligungssatz des Bundes von 29,1 % ohne Revision beibehalten. Die Beteiligung ab 2007 soll durch Bundesgesetz neu geregelt werden. Das Gesetz trat am 31. Dezember 2005 in Kraft.

4. Finanzielle Auswirkungen

Durch die Beteiligung des Bundes für das Jahr 2005 an den Kosten für Unterkunft und Heizung mit einem Anteil von 29,1 % ergeben sich Mehrausgaben von rund 400 Millionen Euro gegenüber dem Ansatz im Bundeshaushalt. Für das Jahr 2006 belaufen sich die Kosten bei einer Bundesbeteiligung von 29,1 % bei rund 3,5 Milliarden Euro. Im 1. Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2006 waren hierfür noch keine Mittel eingeplant (Quelle: BT-Drucks. 16/253).

(Lfd. Nr. 03/06 vom 18.01.2006)

Quellen:

- BR-Drucks. 742/05 vom 14.10.2005
- BR-Drucks. 742/05 (Beschluss) vom 25.11.2005
- BT-Drucks. 16/220 vom 14.12.2005
- BT-Drucks. 16/253 vom 14.12.2005

Grundsicherung für Arbeitssuchende – aktuelle Gesetzesänderungen

von Anja Lohmann, Fachbereich WD 6

Das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze hat der Deutsche Bundestag auf Grund der Empfehlung und des Berichts des Ausschusses für Arbeit und Soziales in seiner Sitzung am 17. Februar 2006 angenommen. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 10. März 2006 zugestimmt. Die Bundesregierung schätzt, dass durch das Gesetz im Jahr 2006 beim Bund Minderausgaben von rund 40 Millionen Euro, ab dem Jahr 2007 Minderausgaben von rund 2, 5 Milliarden Euro zu erwarten sind.

Im Wesentlichen sind folgende Punkte neu geregelt worden:

1. Regelleistung für Arbeitslosengeld II – Empfänger wurde in den neuen Bundesländern auf 345 Euro erhöht

Mit der bisherigen Regelung unterschiedlicher Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für Arbeitssuchende in Ost- und West sollten die Verschiedenheiten im privaten Konsumverhalten und in der Verbrauchsstruktur berücksichtigt werden. Der Ombudsrat hatte in seinem Zwischenbericht vom 29. Juli 2005 darauf hingewiesen, dass die um 14 Euro niedrigere Regelleistung in den neuen Ländern nicht mit geringeren Lebenshaltungskosten und unterschiedlichem Verbraucherverhalten zu rechtfertigen sei. Innerhalb des gesamten Bundesgebietes gäbe es regionale Besonderheiten. Eine bundeseinheitliche Regelleistung fördere darüber hinaus die Bereitschaft der Arbeitssuchenden, eine Tätigkeit im gesamten Bundesgebiet aufzunehmen. Die Regelleistung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) für Arbeitslosengeld II – Empfänger wurde nun in den neuen Bundesländern von 331 Euro auf 345 Euro erhöht und damit auf das Niveau der Regelleistung in den alten Bundesländern angepasst. Für die öffentlichen Haushalte sind Mehrbelastungen in Höhe von insgesamt rund 260 Millionen Euro jährlich zu erwarten. Davon sind ca. 220 Millionen Euro vom Bund und die restlichen 40 Millionen Euro von den Kommunen zu tragen.
(Inkrafttreten: ab 1.7.2006)

2. Bedarfsgemeinschaften werden um Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, erweitert.

Nach bisherigem Recht bildeten nur minderjährige unverheiratete Kinder mit ihren Eltern eine Bedarfsgemeinschaft. Sie erhielten 80% der Regelleistung. Sobald sie volljährig wurden, bildeten sie eine eigene Bedarfsgemeinschaft und erhielten 100% der Regelleistung, auch wenn sie weiterhin bei den Eltern wohnten. In der Gesetzesbegründung wird dazu ausgeführt, dass dabei nicht dem Umstand Rechnung getragen wurde, dass Kinder, die weiterhin im Haushalt der Eltern leben, nicht die Generalkosten eines Haushalts (Versicherungen, Strom, etc.) zu tragen hätten. Deshalb werden nun auch Kinder, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, in die Bedarfsgemeinschaft der Eltern einbezogen. Ihr Regelbedarf wird von 100% auf 80% reduziert.
(Inkrafttreten: ab 1.7.2006 zum Ende eines Bewilligungsabschnitts)

3. Einschränkung der Umzugsmöglichkeiten für Personen, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben

Der Erstbezug einer eigenen Wohnung durch Jugendliche, die entweder vor ihrem Umzug wegen der Unterstützung innerhalb einer Haus-

haltsgemeinschaft keinen Anspruch hatten oder als Teil der Bedarfsgemeinschaft niedrigere Leistungen bezogen haben, war bisher mit hohen Kosten für die öffentlichen Haushalte verbunden. Durch das neue Gesetz müssen Jugendliche, die das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, und erstmalig eine Wohnung beziehen wollen, vorher die Zustimmung des kommunalen Leistungsträgers einholen. Die Zustimmung zum Umzug soll dieser erteilen, wenn aus schwerwiegenden sozialen Gründen (vgl. § 64 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB III) ein Verweis des Jugendlichen auf die elterliche Wohnung nicht möglich ist oder wegen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit die Notwendigkeit des Umzugs gegeben ist. Ziehen Jugendliche ohne die Zusicherung des kommunalen Trägers aus dem Haushalt der Eltern aus, so erhalten sie bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres die gleiche Regelleistung (nämlich nur 80 %), die ihnen gewährt worden wäre, wenn sie mit den Eltern eine Bedarfsgemeinschaft gebildet hätten. Darüber hinaus werden keine Leistungen für Unterkunft und Heizung gezahlt. Diese Regelung soll den Anreiz vermindern, auf Kosten der Allgemeinheit eine eigene Wohnung bei vollen Regelleistungen zu beziehen. (Inkrafttreten: ab 1.4.2006).

4. Ausschluss von Leistungen für Personen, die zur Arbeitssuche nach Deutschland einreisen

Mit der Gesetzesänderung werden Teile der EU-Richtlinie 2004/38 vom 29. April 2004 umgesetzt. Danach können im nationalen Recht Personen und ihre Familienangehörigen vom Bezug sozialer Leistungen ausgeschlossen werden, wenn sich ihr Aufenthaltsrecht allein auf den Zweck der Arbeitssuche gründet. Betroffen sind vor allem EU-Bürger, die sich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten. Auch ihre Familienangehörigen sind von den Leistungen nach SGB II ausgeschlossen. Nicht ausgeschlossen sind EU-Bürger, bei denen ein anderer Grund nach § 2 des Freizügigkeitsgesetzes/EU greift. Vom Leistungsausschluss sind auch Ausländer betroffen, die sich nach erfolgreichem Abschluss eines Studiums noch ein Jahr in Deutschland zum Zwecke der Suche nach einer studienbezogenen Beschäftigung aufhalten dürfen. Sie müssen ihren Lebensunterhalt eigenständig bestreiten. (Inkrafttreten: ab 1.4.2006)

5. Änderungen bei der Rentenversicherung

Dem Koalitionsvertrag entsprechend wird der Beitrag der Arbeitslosengeld II – Bezieher zur gesetzlichen Rentenversicherung von 78 Euro auf 40 Euro pro Monat abgesenkt. Dies führt zu geringeren Leistungsansprüchen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Dennoch wird durch

den Beitrag weiterhin der Anspruch auf Rente wegen Erwerbsminderung gewährleistet. Durch die Abschaffung der Rentenversicherungspflicht für erwerbstätige Arbeitslosengeld II – Bezieher und Arbeitslosengeld-Aufstocker soll die Doppelversicherung für Personen vermieden werden, die bereits aus einem anderen Grund in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherungspflichtig sind.
(Inkrafttreten: ab 1.1.2007)

(Lfd. Nr. 17/06 vom 24.03.2006)

Quellen:

- BT-Drs. 16/99 vom 29.11.2005
- BT-Drs. 16/688 vom 15.02.2005

Rente mit 67 – Pro und Kontra

von Rudi Mollenhauer, Fachbereich WD 6

Mit 63,2 Jahren (2005) gehen die Deutschen im Durchschnitt in die Altersrente – bei einem gesetzlichen Regelrentenalter von 65 Jahren. Bezieht man Erwerbsminderungsrenten mit ein, liegt das durchschnittliche Renteneintrittsalter bei 60,8 Jahren. Was also bewirkt eine Anhebung auf das 67. Lebensjahr?

Die Regelung:

Erstmals im Jahr 2012 erhöht sich das Regelrentenalter für den Geburtsjahrgang 1947 um einen Monat; für Folgejahrgänge in jedem weiteren Jahr um einen weiteren Monat bis der Jahrgang 1958 im Jahr 2023 mit dem 66. Lebensjahr in die abschlagsfreie Altersrente gehen kann. Folgejahrgänge müssen mit einer beschleunigten Anhebung der Altersgrenze um jeweils zwei Monate pro Jahr rechnen; damit wird die volle Anhebung auf das 67. Lebensjahr erstmals im Jahr 2029 für den Jahrgang 1964 wirksam. Jeder Monat der vorzeitigen Inanspruchnahme führt zu einem Rentenabschlag von 0,3 Prozent des Rentenbetrages, pro Jahr also von 3,6 Prozent.

Pro:

Wird die Rente erst mit 67 in Anspruch genommen, spart das zwei Jahre Rentenzahlungen und bringt – bei weiterhin versicherungspflichtiger

Beschäftigung – zwei Jahre längere Beitragszahlungen in die Rentenkasse. Das **entlastet die aktiv Beschäftigten finanziell** und der mit negativen Beschäftigungseffekten verbundene **Anstieg der Lohnnebenkosten wird gebremst**. Damit soll der Beitragssatzanstieg gedämpft und der Beitragssatz bis 2020 bei 20 Prozent, bis 2030 bei 22 Prozent gehalten werden.

Je mehr Arbeitnehmer bis zum 67. Lebensjahr arbeiten, desto besser wird das **Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentenempfängern**. Dies führt allerdings durch den Nachhaltigkeitsfaktor in der Rentenformel auch zu stärkeren Rentenerhöhungen – entsprechende Lohnentwicklungen vorausgesetzt. Die Deutsche Rentenversicherung Bund geht in ihren Schätzungen bisher von einer langfristigen Entlastung um 0,5 Beitragspunkte aus. Dabei schmälert neben dem Nachhaltigkeitsfaktor auch der weiterhin abschlagsfreie Rentenzugang mit 65 bei 45 Beitragsjahren das Entlastungspotenzial.

Gleichwohl sprechen eine Reihe von Gründen für die Anhebung des Regelrentenalters:

Die **wachsende Lebenserwartung** verlängert die Rentenbezugszeit und damit den Wert der gesamten Rentenleistung. Frauen bezogen im Jahr 1981 durchschnittlich über 14,1 Jahre ihre Rente, 2003 waren es bereits 18,8 Jahre; bei Männern entwickelte sich der Rentenbezug im gleichen Zeitraum von im Durchschnitt 11,1 auf 14,8 Jahre. Das bedeutet eine Steigerung um jeweils 25 Prozent oder rund 1,2 Prozent pro Jahr. Das Deutsche Institut für Altersvorsorge und das Statistische Bundesamt gehen in ihren Prognosen von einer Steigerung der ferneren Lebenserwartung der 60-Jährigen von ca. 1,5 Monaten pro Jahr im Vergleich zum vorhergehenden Jahrgang aus. Bis zur vollen Wirksamkeit der Anhebung des Regelrentenalters im Jahr 2029 bedeutet dies eine durchschnittliche Verlängerung der Lebenserwartung und damit der Rentenbezugszeit um rund 2,7 Jahre. Damit wäre die Anhebung der Regelaltersgrenze um zwei Jahre auf 67, bezogen auf die Gesamtlaufzeit der Rentenzahlungen, mehr als kompensiert.

Die Zahl **der Erwerbspersonen im jüngeren und mittleren Alter entwickelt sich stark rückläufig**, verbunden mit einem zunehmenden Mangel an qualifizierten Nachwuchskräften in Teilen der Wirtschaft. Zugleich verlangsamt sich im Durchschnitt der altersbedingte Abbau der physischen Leistungsfähigkeit älterer Arbeitnehmer im Vergleich zu früheren Jahrzehnten, wenngleich hier branchenspezifisch erhebliche Unterschiede bestehen. In Verbindung mit der Anhebung der Regelaltersgrenze und in der Folge sinkender Anreize für einen vorzeitigen

Renteneintritt mit Blick auf die Rentenabschläge steigt die Attraktivität eines längeren Verbleibs im Arbeitsleben für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Letztere könnten die bisherige Praxis der vorzeitigen Freisetzung älterer Arbeitnehmer nur um den Preis der Verschärfung des Fachkräftemangels fortsetzen.

Kontra:

Die hohe Arbeitslosigkeit der 50- bis unter 65-Jährigen von 18,1 Prozent (Juni 2005) und das mit 37,3 Prozent niedrige Beschäftigungsniveau dieser Altersgruppe müsste bis zum Wirksamwerden der Altersgrenzenanhebung so grundlegend verbessert werden, dass tatsächlich ein großer Teil der Älteren länger berufstätig sein kann. Zuverlässige Prognosen sind hier kaum möglich. Gelänge dies nicht, würde die Entlastung der Rentenversicherung mit einer Belastung des Arbeitsmarktes und der Arbeitslosenversicherung bezahlt.

Bei Geringqualifizierten ist nach Einschätzung des IAB auch künftig eher mit Unterbeschäftigung zu rechnen. Für diese Gruppe steigt das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit bei einem späteren Rentenbeginn. Zudem steigt das Risiko der Altersarmut durch die Verkürzung der Anspruchsdauer auf das Arbeitslosengeld I, der Abschaffung der vorgezogenen Rente wegen Arbeitslosigkeit und der – nach Auslaufen der bis 2007 befristeten Übergangsregelung – für Arbeitslosengeld-II-Bezieher bestehenden Verpflichtung, zum frühest möglichen Zeitpunkt Altersrente unter Inkaufnahme der entsprechenden Abschläge in Anspruch zu nehmen.

Tendenziell sind Angehörige **sozial und ökonomisch benachteiligter Bevölkerungsgruppen** stärker von gesundheitlichen Einschränkungen und einer kürzeren Lebenserwartung, zugleich aber auch bei entsprechend vorzeitigem Ausscheiden aus der Beschäftigung durch die Abschlagsregelungen besonders betroffen.

In **körperlich belastenden Tätigkeiten**, z.B. in der Baubranche, der Forst- und Landwirtschaft, aber auch dem Einzelhandel oder in Pflegeberufen werden bei weitem nicht alle Älteren in der Lage sein, bis zum 67. Lebensjahr zu arbeiten.

Personalabbau setzt in den Betrieben häufig am oberen Ende der betrieblichen Altersstruktur an. Ein Umdenken setzt zumeist bei Wissensträgern und Führungskräften an. Mäßig qualifizierte Arbeitnehmer werden hierbei häufig nicht berücksichtigt. Der Ausbau von Rahmen-

bedingungen, die Gesundheit und Qualifikation der Mitarbeiter über das gesamte Arbeitsleben in der ganzen Verwendungsbreite fördern, ist verbesserungsbedürftig.

Fazit:

Der Schlüssel für eine nachhaltige Finanzentwicklung der Rentenversicherung liegt in der Steigerung versicherungspflichtiger Beschäftigung, auch für ältere Arbeitnehmer bis zum Erreichen des Regelrentenalters. Die Regelungen zur Rente mit 67 schaffen nur die Rahmenbedingungen, um die Früchte einer in diesem Sinne erfolgreichen Arbeitmarktentwicklung für die Rentenversicherung nutzbar zu machen. Die Entwicklung der Bundeszuschüsse wird im Hinblick auf die Beitragssatzstabilität bis dahin an Bedeutung gewinnen.

(Lfd. Nr. 25/06 vom 07.06.2006)

Quellen:

- Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Juni 2003
- Bundeszentrale für politische Bildung, www.bpb.de – Rentenbezugsdauer und Renteneintrittsalter
- Deutsche Rentenversicherung Bund, <http://forschung.deutsche-rentenversicherung.de> – Durchschnittliche Rentenbezugsdauer
- Deutsches Institut für Altersvorsorge, Volkswirtschaftliche Eckdaten und Demographie, www.dia-vorsorge.de
- Gerhard Bäcker und Josef Schmid, „Rente mit 67 – Steuerungspotenziale in der Renten- und Beschäftigungspolitik“, Gesprächskreis Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2006
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, IAB Kurzbericht Nr. 8, 16.05.2006
- Aktuelles Renteneintrittsalter 2005, telefonische Abfrage, Pressestelle Deutsche Rentenversicherung Bund

Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende

von Anja Lohmann, Fachbereich WD 6

Im Rahmen des Gesetzes, das am 1. Juni 2006 vom Deutschen Bundestag verabschiedet wurde und dem der Bundesrat am 7. Juli 2006 zugestimmt hat, sind rund 50 Maßnahmen vorgesehen, wovon die wesentlichen hier in Kurzform wiedergegeben werden. Alle aufgezeigten Änderungen betreffen nur das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitssuchende – SGB II). Das Gesetz soll im nächsten Jahr rund 1, 2 Milliarden Euro einsparen. Bei den Kommunen noch einmal rund 280 Millionen Euro.

1. Maßnahmen im Rahmen des SGB II zur Optimierung des Leistungsrechts

- Gleichgeschlechtliche lebenspartnerschaftsähnliche Gemeinschaften werden bei der Einkommens- und Vermögensberücksichtigung den eheähnlichen Gemeinschaften gleichgestellt. Damit sind Partner einer gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaft, die nicht eingetragene sind, ebenfalls Partner einer Bedarfsgemeinschaft nach § 7.
- Bei der Frage, ob eine eheähnliche Gemeinschaft vorliegt, gilt künftig die Beweislastumkehr. Die Vermutung kann nicht durch bloße Behauptung, dass eine Einstehensgemeinschaft nicht bestehe, widerlegt werden (§ 7).
- Personen in stationären Einrichtungen und Inhaftierte werden vom Leistungsbezug nach SGB II ausgeschlossen (§ 7 Abs. 4).
- Der Bezug von Beamtenpensionen / Leistungen der knappschaftlichen Rentenversicherung schließen einen Bezug von SGB II-Leistungen aus (§ 7 Abs. 4).
- Leistungsausschluss für SGB II-Bezieher, die sich ohne Zustimmung des persönlichen Ansprechpartners außerhalb des zeit- und ortsnahen Bereichs aufhalten (§ 7 Abs. 4a).
- Das Einkommen eines Partners innerhalb einer Bedarfsgemeinschaft wird nach § 9 nun auch bei nicht leiblichen Kindern berücksichtigt (Problematik bei sog. Patchworkfamilien).
- Pflegegeldleistungen nach dem SGB VIII werden bei Personen, die für mehr als ein Kind Pflegegeld erhalten, zumindest teilweise als Einkommen berücksichtigt (§ 11).

- Vermögensfreibeträge: Der Freibetrag für die Altersvorsorge wird auf 250 Euro / Lebensjahr erhöht bei gleichzeitiger Senkung des Grundfreibetrages auf 150 Euro / Lebensjahr und entsprechender Anpassung der Höchstgrenzen (§ 12).
- „Sofortangebot“ einer Eingliederungsmaßnahme für Personen, die innerhalb der letzten zwei Jahre keine Leistungen nach dem SGB II oder SGB III bezogen haben und erstmals einen Antrag auf Arbeitslosengeld II stellen. Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit soll im Ansatz vermieden werden (Neu: § 15a).
- Weitergehende, von den im SGB II vorgesehenen Bedarfen abweichende Leistungen – z.B. für atypische Sonderbedarfe -, sind nach § 16 Abs. 1 Satz 2 ausgeschlossen (darlehensweise Leistungsgewährung im Einzelfall weiterhin möglich).
- Übernahme der Teilnahmekosten bei besonderen Maßnahmen von erwerbsfähigen behinderten Leistungsbeziehern nach § 16 Abs. 1 Satz 3 (nun vollständige Leistungserbringung nach SGB II).
- Die Vollfinanzierung der Aktivierungshilfe (gem. § 241 Abs. 3a SGB III) für erwerbsfähige, hilfebedürftige Jugendliche durch den SGB II-Träger ist nun möglich. Damit kann die Aktivierungshilfe auch für Jugendliche im Rechtskreis des SGB II genutzt werden (§ 16 Abs. 1 Satz 5).
- Fortsetzung von Eingliederungsmaßnahmen auch bei zwischenzeitlichem Wegfall der Hilfebedürftigkeit (§ 16 Abs. 4).
- Durch Klarstellungen zum befristeten Zuschlag soll verhindert werden, dass ausschließlich durch ihn Hilfebedürftigkeit eintritt (Änd. von § 19 S. 1). Bei Zerfall der Bedarfsgemeinschaft neue Zuschlagsfestsetzung (§ 24).
- § 20 Abs. 1 ist dahin gehend klargestellt, dass Kosten für Strom und Warmwasserbereitung aus der Regelleistung zu tragen sind.
- Bei einem nicht notwendigen Umzug eines SGB II – Beziehers werden die Kosten der Unterkunft auf die bisherigen angemessenen Kosten der alten Unterkunft beschränkt (§ 22 Abs. 1).
- Bei Umzügen von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen hat nun der bisherige kommunale Träger die Umzugskosten zu übernehmen und die Zusicherung zu den Aufwendungen in Zusammenarbeit mit dem künftigen kommunalen Träger zu erteilen (§ 22 Abs. 2).

- Personen, die Leistungen nach dem BAföG oder der Berufsausbildungsbeihilfe erhalten, kann ein Zuschuss zu ihren ungedeckten Kosten der Unterkunft und Heizung gewährt werden (neu. § 22 Abs. 7).
- Nach § 23 Gewährung einer Babyerstausrüstung bei Schwangerschaft und Geburt (z. B. Kinderwagen).
- Die Mehrbedarfe für Behinderte werden an die entsprechenden Vorschriften des SGB XII angepasst (§ 28 Abs. 1).
- Rückkehr zum gesetzlichen Forderungsübergang (Änd. bei § 33). Damit sollen die Leistungsträger die Verpflichteten wieder in dem gesetzlich möglichen Umfang in Anspruch nehmen können. Bei Unterhaltsansprüchen wird der Gleichklang mit § 94 SGB XII hergestellt.
- Bei umherziehenden Obdachlosen ist der Leistungsträger zuständig, in dessen Zuständigkeitsbereich sich die Person tatsächlich aufhält. Obdachlose sollen so die Möglichkeit zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt haben (§ 36).
- Bei einer Ablehnung des Kinderzuschlags als vorrangige Leistung kann bei vorliegender Hilfebedürftigkeit innerhalb einer angemessenen Frist rückwirkend Arbeitslosengeld II beantragt werden (§ 40 Abs. 3).
- Der Bewilligungszeitraum für Arbeitslosengeld II kann in den Fällen, in denen eine Veränderung der Verhältnisse nicht zu erwarten ist, bis auf zu zwölf Monate verlängert werden (§ 41 Abs. 1).
- Alle vermittlungsrelevanten Daten von vormaligen Leistungsbeziehern nach dem SGB III (Arbeitsförderung) soll die Agentur für Arbeit – bei deren Übergang in das System der Grundsicherung – dem zugelassenen kommunalen Träger übermitteln (§ 50 Abs. 1).

2. Maßnahmen im Rahmen des SGB II zur Vermeidung des Leistungsmisbrauchs

- Die Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende sollen zur Vermeidung von Leistungsmisbrauch einen Außendienst einrichten. Er soll insbesondere das Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen prüfen (§ 6).
- Die Sanktionsregelung soll durch umfangreiche Änderungen des § 31 verschärft werden. Insbesondere entfällt künftig das Arbeits-

losengeld II nach der dritten Pflichtverletzung innerhalb eines Jahres. Bei Jugendlichen unter 25 Jahren sind im Fall einer wiederholten Pflichtverletzung auch die Kosten der Unterkunft und Heizung von der Sanktion betroffen.

- Durch Ergänzung des § 51 wird klar gestellt, dass der Träger der Leistungen der Grundsicherung nichtöffentliche Stellen mit Maßnahmen zur Förderung der Eingliederung und zur Vermeidung von Leistungsmisbrauch beauftragen darf (z. B. Einrichtung von Call-Centern für telefonische Abfragen).
- Erweiterung des automatisierten Datenabgleichs (Änd. des § 52) zur Aufdeckung von verschwiegenen Einkommens- und Vermögensquellen (z.B. Abgleich mit ausländischen Zinserträgen gemäß Zinsinformationsverordnung vom 01.07.2005).
- Einführung des neuen § 52a zur Vermeidung des Leistungsmisbrauchs. Die Agentur für Arbeit kann nun Daten beim Zentralen Fahrzeugregister sowie aus dem Melderegister und dem Ausländerzentralregister einholen.

3. Maßnahmen im Rahmen des SGB II zur Verbesserung der Verwaltungspraxis

- Hilfebedürftigkeit, die ausschließlich durch Aufwendungen für die Kranken- und Pflegeversicherung entsteht, soll vermieden werden. In diesen Fällen soll die Bundesagentur für Arbeit auf Antrag die Beiträge im erforderlichen Umfang für eine angemessene Kranken- und Pflegeversicherung zahlen (§ 26).
- Auch den Krankenkassen wird durch Änderung der §§ 44a, 45 nun die Möglichkeit eingeräumt, bei Zweifeln an der Erwerbsfähigkeit der Betroffenen die gemeinsame Einigungsstelle anzurufen. Die Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit sollen damit beschleunigt werden.
- Durch die verschiedenen Träger der Grundsicherung ist es für die Analyse der Lage am Arbeitsmarkt nicht ausreichend, wenn nur die Daten der Bundesagentur für Arbeit herangezogen werden. Die von den Grundsicherungsträgern erhobenen und übermittelten Daten sollen nun auch für die Wirkungsforschung genutzt werden können (Änd. § 51b).
- Für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten sind nun auch die zugelassenen kommunalen Träger und die ARGEn

verantwortlich (Änd. bei § 64). Bisher lag die Verfolgung der Ordnungswidrigkeiten ausschließlich bei der Bundesagentur für Arbeit.

(Lfd. Nr. 35/06 vom 30.08.2006)

Quellen:

- BT-Drs.: 16/1410 vom 09.05.2006 + 16/1696 vom 31.05.2006 sowie Bundesrat-Drs.: 404/06 vom 16.06.2006 + 404/1/06 vom 30.06.2006 + 404/06 (Beschluss) vom 07.07.2006

Wesentliche gesetzliche Neuregelungen bei der Sozialhilfe (SGB XII)

von Anja Lohmann, Fachbereich WD 6

Dem am 19. Oktober 2006 in 2. und 3. Lesung durch den Bundestag verabschiedeten Gesetz zur „Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ hat der Bundesrat am 3. November 2006 zugestimmt. Es tritt im Wesentlichen am Tag nach der Verkündung in Kraft. Im Mittelpunkt des Gesetzentwurfs steht die Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung bei der Sozialhilfe.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Sozialhilfe als eine kommunale Leistung ergibt sich aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 des Grundgesetzes (GG). Der Bund hat das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Artikel 72 Abs. 2 GG).

Der Bund wird durch die Gesetzesänderungen finanziell nicht belastet. Für die kommunalen Träger steigen die Aufwendungen jährlich um bis zu 50 Millionen Euro.

1. Aufgabe, Träger und Leistungen der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe als ein grundlegendes Element unseres Sozialstaates soll den Leistungsberechtigten die Führung eines Lebens ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht. Sie wird von den örtlichen und

überörtlichen Trägern geleistet und soll die Empfänger so weit wie möglich befähigen, unabhängig von ihr zu leben. Die Sozialhilfe umfasst:

1. die Hilfe zum Lebensunterhalt,
2. die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung,
3. die Hilfen zur Gesundheit,
4. die Eingliederungshilfe für behinderte Menschen,
5. die Hilfe zur Pflege,
6. die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten und
7. die Hilfe in anderen Lebenslagen.

Die Leistungen erfolgen auf der Grundlage des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – SGB XII (Hilfe zum Lebensunterhalt/Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung).

Der zum Leben notwendige Bedarf wird durch den Regelsatz abgedeckt. Er umfasst die Leistungen für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat und die persönlichen Bedürfnisse des täglichen Lebens. Zusätzlich werden durch die Träger der Sozialhilfe beispielsweise Aufwendungen für Unterkunft und Heizung, für einmalige Bedarfe (Erstausstattung der Wohnung, Klassenfahrten, etc.) sowie für Mehrbedarfe oder Hilfen in Sonderfällen (Übernahme von Mietschulden, etc.) übernommen.

2. Die Regelsatzbemessung

Seit 1990 bildet die Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes die Basis für die Regelsatzbemessung. Im Rahmen der im 5-Jahres-Rhythmus stattfindenden repräsentativen Erhebung führt das Statistische Bundesamt für die Ermittlung der regelsatzrelevanten Verbrauchsausgaben eine Sonderauswertung der Verbrauchsausgaben der unteren 20 % der Haushalte ohne Sozialhilfeempfänger durch; auf deren Basis erfolgt die Regelsatzbemessung. In Jahren ohne neue EVS wird der Regelsatz entsprechend des aktuellen Rentenwerts fortgeschrieben.

Im Mai 2006 hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales die Ergebnisse der EVS 2003 veröffentlicht. Der Bund legt in der Regelsatzverordnung Inhalt, Bemessung und Aufbau der Regelsätze fest. Den Ländern werden die Ergebnisse der EVS und die Bemessungsgrundlage für die Festsetzung ihrer Regelsätze mitgeteilt. Nach § 28 Abs. 3 Satz 5 SGB XII ist bei Vorliegen der Ergebnisse einer neuen EVS die Regelsatzbemessung zu überprüfen und ggf. weiterzuentwickeln.

3. Wesentliche Neuregelungen bei der Sozialhilfe

Weiterentwicklung der Regelsatzbemessung

Durch eine Angleichung des Sozialhilferegelsatzes im Osten auf ein gesamtdeutsches Niveau wird die Anpassung der Regelleistung Ost an die Regelleistung West, die zum 1. Juli 2006 im Rahmen des SGB II gesetzlich geregelt wurde, nun auch bei der Sozialhilfe nachvollzogen. Der neuen Regelsatzbemessung werden die gesamtdeutschen Verbrauchsausgaben zugrunde gelegt. Die Auswertung der EVS 2003 ergibt für Deutschland einen Sozialhilferegelsatz in Höhe von **345 €**. Der Entscheidungsspielraum der Länder bei der Festsetzung der Regelsätze bleibt jedoch auch weiterhin gewahrt, um regionale Unterschiede zu berücksichtigen. Die Länder können weiterhin regionale Auswertungen der EVS zugrunde legen und landesspezifische Besonderheiten berücksichtigen. Maßgebliche Orientierungsgröße für die Länder ist jedoch der vom Bund ermittelte Wert, sofern diese keine eigenen Auswertungen vornehmen.

Mit der neuen Regelung (§ 28 Abs. 2 SGB XII) gibt es darüber hinaus eine weitergehende Verfahrensvereinfachung für die Länder bei der Regelsatzfestsetzung. Künftig sollen die Länder nur noch dann eine Festsetzung der Regelsätze durch Rechtsverordnung vornehmen, wenn eine Neubemessung der Regelsätze auf der Basis der Ergebnisse einer neuen EVS erfolgt ist oder wenn sich der aktuelle Rentenwert in der gesetzlichen Rentenversicherung verändert. Ferner sollen nun die Landesregierungen die Ermächtigung zum Erlass der Rechtsverordnung auf die für die Sozialhilfe zuständigen Landesministerien übertragen können. Nach Artikel 80 Abs. 1 Satz 4 des Grundgesetzes ist hierfür eine Rechtsverordnung erforderlich.

Anhebung des Barbetrages um einen Prozentpunkt an Leistungsberechtigten in stationären Einrichtungen sowie Gewährung einer einmaligen Weihnachtsbeihilfe

Ab 2007 wird der monatliche Barbetrag für erwachsene Heimbewohner um einen Prozentpunkt des Regelsatzes erhöht (Inkrafttreten am 1. Januar 2007). Die sog. Weihnachtsbeihilfe wird durch Änderung in § 35 Abs. 2 in den Barbetrag einbezogen.

Da diese Änderung jedoch erst 2007 in Kraft tritt, erhalten Heimbewohner, die am 1. Dezember 2006 einen Anspruch auf Leistungen nach § 35 Abs. 2 SGB XII haben, eine einmalige Weihnachtsbeihilfe in Einrichtungen für das Jahr 2006 in Höhe von mindestens 36 Euro (neu: § 133b SGB XII).

Einkommenseinsatz bei Leistungen für Einrichtungen

Wenn eine Person in einer teilstationären oder stationären Einrichtung lebt, dann soll durch den neu eingefügten § 92a SGB XII (anstelle § 82 Abs. 4 SGB XII) die Heranziehung des nicht dauernd getrennt lebenden (Ehe)Partners zu den Kosten der erbrachten Leistungen auf die tatsächlichen Einsparungen für den Lebensunterhalt begrenzt werden. Die Einkommensschonregelung findet auch auf die Leistungen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung Anwendung. Darüber hinaus soll in angemessenem Umfang die Aufbringung der Mittel vom Heimbewohner und dessen (Ehe)Partner verlangt werden, wenn der Leistungsberechtigte voraussichtlich auf längere Zeit Leistungen in einer Einrichtung bedarf. Nach bisherigem Recht konnte der Einsatz des Einkommens des Heimbewohners nur dann auf die Höhe der häuslichen Ersparnis begrenzt werden, wenn der Heimbewohner seinen zu Hause lebenden (Ehe)Partner überwiegend unterhalten hat. Verfügte der zu Hause lebende (Ehe)Partner über eigenes Einkommen, so wurde das Einkommen des Heimbewohners in voller Höhe zur Finanzierung der Kosten der Heimunterbringung eingesetzt.

Darlehensgewährung bei nicht sofort verwertbarem Vermögen

Leistungsberechtigten der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, die über nicht sofort verfügbares Vermögen verfügen, kann nun ein Darlehen gewährt werden. Wer bisher in dieser Situation war, dem konnten allenfalls die Leistungen der Hilfe zum Lebensunterhalt gewährt werden, was wegen der deutlich ungünstigeren Regelungen eine nicht vertretbare Härte bedeutete (§ 41 Abs. 2 SGB XII).

Wegfall der Reduzierung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung bei befristetem Zuschlag nach § 24 SGB II

Lebt ein Bezieher von Arbeitslosengeld II, der einen befristeten Zuschlag gemäß § 24 SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) nach dem Bezug von Arbeitslosengeld I bezieht, mit einer Person im Haushalt, die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung erhält, so reduziert sich deren Leistungsanspruch auf Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung durch die Gesetzesänderung nicht mehr um den Arbeitslosengeld II-Zuschlag (§ 82 Abs. 1 SGB XII).

Mietkaution als Darlehen

Der Gesetzgeber stellt klar, dass die vom Träger der Sozialhilfe gestellte Mietkaution bei Abschluss eines Mietvertrages nur als Darlehen ge-

währleistet werden soll. Nach Beendigung des Mietverhältnisses muss eine Rückzahlung der Kautions an den Träger der Sozialhilfe erfolgen (§ 29 Abs. 1 SGB XII).

Im Zuge der Ausschussberatungen wurde auf die Einführung des Nettoprinzips in der Eingliederungshilfe verzichtet. Es wird nun bei der Weiterentwicklung der Eingliederungshilfe behandelt.

(Lfd. Nr. 47/06 vom 21.11.2006)

Quellen:

- BT-Drs. 16/2711 vom 25.09.2006; Beschlussempfehlung und Bericht des AfArbSoz Drs. 16/3005 vom 18.10.2006; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2006). Ergebnisse der Einkommens- und Verbraucherstichprobe (EVS) 2003

Außenpolitik

Der Hohe Beauftragte für Bosnien und Herzegowina

von Prof. Dr. Thomas von Winter, Fachbereich WD 2

Das **Daytoner Friedensabkommen** für Bosnien und Herzegowina vom Dezember 1995 sieht in seinem Anhang (Annex 10) die Schaffung der Position eines „Hohen Repräsentanten“ vor, der für die Umsetzung der zivilen Aspekte des Friedensabkommens zuständig sein soll. Die Aufgaben des Hohen Repräsentanten sind in dem Friedensabkommen einzeln aufgeführt. Er soll vor allem darauf hinwirken, die Bestrebungen der Friedensparteien zu erleichtern und die Aktivitäten der Organisationen und Behörden zu koordinieren, die an den zivilen Bestandteilen des Friedensabkommens beteiligt sind. Die Friedensparteien sind aufgefordert, in vollem Umfang mit dem Hohen Repräsentanten und seinem Mitarbeiterstab zu kooperieren. Der Hohe Repräsentant ist die letzte Instanz in Fragen der Interpretation des Dayton-Abkommens, soweit zivile Belange betroffen sind.

Im Anschluss an die erfolgreichen Verhandlungen, die zum Daytoner Friedensabkommen geführt haben, fand am 8. und 9. Dezember 1995 in London eine Konferenz zur Umsetzung des Friedensabkommens statt, bei der internationale Unterstützung für das Abkommen mobilisiert werden sollte. Das Treffen endete mit der Einrichtung des **Friedensimplementationsrates (Peace Implementation Council/PIC)**. Dieser Rat umfasst 55 Länder und Behörden – unter ihnen die USA und Russland, die Länder der Europäischen Union, die NATO, den Internationalen Währungsfonds, die OSZE und die Vereinten Nationen –, die den Friedensprozess in verschiedener Hinsicht unterstützen. Die Hauptaufgabe des PIC besteht darin, den Friedensprozess zu überwachen und Ziele für dessen weitere Umsetzung zu definieren. Auf der Londoner Konferenz wurde außerdem ein **Leitungsgremium (Steering Board)** eingesetzt, das unter dem Vorsitz des Hohen Repräsentanten als exekutiver Arm des PIC fungiert. Das Leitungsgremium gibt dem Hohen Repräsentanten die politischen Leitlinien vor. Am Sitz des Hohen Repräsentanten, in Sarajewo, leitet dieser wöchentliche Sitzungen mit den Botschaftern der Mitgliedsländer des Leitungsgremiums. Um Doppelarbeit, überlappende Zuständigkeit und mangelnde Effektivität zu vermeiden, ist im Jahre 2002 unter anderem ein Rat der Auftraggeber

(Board of Principals) eingerichtet worden, der unter Leitung des Hohen Repräsentanten ebenfalls einmal in der Woche in Sarajewo tagt, und der als Hauptkoordinationsgremium für die Aktivitäten der Internationalen Gemeinschaft in Bosnien-Herzegowina dient.

Das Leitungsgremium des PIC nominiert auch den **Kandidaten** für das Amt des Hohen Repräsentanten. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der das Daytoner Friedensabkommen und die Stationierung von internationalen Truppen in Bosnien und Herzegowina gebilligt hat, bestätigt dann die Nominierung. Im Februar 2002 hat der Rat der Europäischen Union den Hohen Repräsentanten zusätzlich zum Sonderbeauftragten der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina ernannt. In dieser Eigenschaft berät der Hohe Repräsentant die EU-Kommission. Die Amtszeit des derzeitigen Hohen Repräsentanten und EU-Sonderbeauftragten in Sarajewo, Lord Ashdown, der die Position seit Mai 2002 innehat, endet Ende Januar 2006. Für seine Nachfolge hat Deutschland am 28. Oktober 2005 Bundesminister a. D. Christian Schwarz-Schilling als Kandidat nominiert. Das Leitungsgremium des Friedensimplementationsrates hat bei seinem Treffen in Paris am 14. Dezember 2005 Schwarz-Schilling formell zum nächsten Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina ernannt.

Das Amt des Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina hat seit seiner Einrichtung einen starken Wandel durchlaufen. Ursprünglich ausgestattet mit eher bescheidenen Befugnissen, verfügt sein Inhaber heute über eine große Machtfülle. Dafür lieferte die Konferenz des PIC in Bonn im Dezember 1997 die Grundlage, weil hier der im Daytoner Friedensabkommen formulierte Auftrag des Hohen Repräsentanten näher ausgeführt und eine erhebliche **Ausweitung seiner Befugnisse** beschlossen wurde. Danach ist der Hohe Repräsentant befugt, öffentliche Bedienstete aus dem Amt zu entfernen, die gesetzliche Vorschriften oder das Daytoner Friedenabkommen verletzen, sowie ihm geeignet erscheinende Gesetze zu erlassen, sofern die gesetzgebenden Körperschaften von Bosnien und Herzegowina dies versäumen. Die so genannten **Bonn Conclusions** haben sich so zur eigentlichen Machtgrundlage des Hohen Repräsentanten entwickelt. Dies kommt unter anderem in der stetig gestiegenen Zahl der erlassenen Maßnahmen zum Ausdruck. Hier ist eine Entwicklung von 31 im Jahre 1998 auf 153 im Jahre 2002 zu verzeichnen.

Nach der Rechtsauffassung von Schwarz/Zeh handelt es sich bei den so genannten Bonn Conclusions nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag, sondern um das unverbindliche Abschlussdokument einer Staatenkon-

ferenz, dem allenfalls der **Rechtscharakter** als „soft law“ zuzubilligen sei. Alternativ sei eine Legitimation des Mandates des Hohen Repräsentanten durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen denkbar, diese ist aber nach Auffassung von Schwarz/Zeh ebenfalls nicht gegeben. Denn die Charta der Vereinten Nationen sehe kein Verfahren zur (vorübergehenden) Verwaltung von so genannten „failed states“ durch die internationale Gemeinschaft vor. Somit sei der Hohe Repräsentant in Bosnien-Herzegowina kein Organ der Vereinten Nationen, sondern allenfalls ein Repräsentant der „internationalen Gemeinschaft“. In der Konsequenz halten Schwarz/Zeh alle bisherigen Versuche zur völkerrechtlichen Legitimation der Funktion des Hohen Repräsentanten, einschließlich der vom Verfassungsgericht Bosnien-Herzegowinas vertretenen Theorie der „Functional Duality“, letztlich für nicht tragbar.

Vor allem in der Öffentlichkeit Bosnien-Herzegowinas, aber auch darüber hinaus wird die **Politik des derzeitigen Hohen Beauftragten**, Paddy Ashdown, kontrovers beurteilt. Denn Ashdown hat seine Vollmachten in einem vorher nicht gekannten Maße ausgeschöpft. Er erließ im Jahre 2002 86 Gesetze und hat im Juni 2004 allein an einem Tag fast 60 bosnisch-serbische Amtsträger und Parteifunktionäre ihrer Posten enthoben. Während auf der einen Seite kritisiert wurde, dass unter einer solchen Politik Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in Bosnien-Herzegowina sich nicht eigenständig entwickeln könnten, hielten andere den harten Kurs Ashdowns für notwendig, um den gesamtstaatlichen Interessen gegenüber den zentrifugalen Kräften in den Landesteilen zur Durchsetzung zu verhelfen. Der künftige Amtsinhaber, Schwarz-Schilling, hat aber angedeutet, dass er von seinen Machtbefugnissen in geringerem Umfang als sein Vorgänger Gebrauch machen und die Anwendung seiner Vollmachten schrittweise zurücknehmen werde. Vereinzelt wird auch schon die Vermutung geäußert, dass Schwarz-Schilling angesichts der im Oktober 2006 anstehenden Wahlen in Bosnien-Herzegowina der letzte Hohe Repräsentant sein könnte.

(Lfd. Nr. 06/06 vom 26.01.2006)

Quellen:

- Beyerle, Hubert: Bosnien und Herzegowina: unklare Verantwortlichkeiten und wirtschaftliche Konsequenzen, in: Südosteuropa-Mitteilungen, 45. Jg., Heft 4-5/2005.
- Office of the High Representative (OHR): The General Framework Agreement (Dayton Peace Agreement): Annex 10, Thursday, December 14, 1995, Online im Internet: http://www.ohr.int/print/?content_id=366.

- Office of the High Representative (OHR): PIC Bonn Conclusions. Bosnia and Herzegovina 1998: Selfsustaining Structures, Conclusions, Bonn, PIC Main Meeting, Wednesday, December 10, 1997. Online im Internet: http://www.ohr.int/pic/default.asp?content_id=5182.
- Schwarz, Axel/Zeh, Juli: Autorität durch Auslegung. Zur Rechtsgrundlage der Macht des Hohen Repräsentanten in Bosnien-Herzegowina, in: Recht und Politik, 40. Jg. Heft 4/2004, S. 225-228.

Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen

von Sabine Horvath, Hans-Henner Becker, Fachbereich WD 2

Die Vollversammlung der Vereinten Nationen (VN) hat am 15. März 2006 die Einrichtung eines **Menschenrechtsrates (MRR)** beschlossen, der die bisherige **Menschenrechtskommission (MRK)** ablösen soll. Der MRR ist – im Gegensatz zur MRK, die dem Wirtschafts- und Sozialrat der VN unterstellt war – direkt gegenüber der Vollversammlung der Vereinten Nationen verantwortlich. Dem MRR werden **47 VN-Mitgliedsstaaten** angehören (MRK 57), die für eine Wahlperiode von **drei Jahren in geheimer Wahl** und mit absoluter Mehrheit durch die VN-Vollversammlung bestimmt werden. Der MRR tritt drei Mal im Jahr für insgesamt mindestens 10 Wochen zusammen. In dringenden Fällen kann er zu weiteren Sitzungen einberufen werden, deren Dauer nicht begrenzt ist. Die Zusammensetzung des MRR folgt dem in den VN bei der Zusammensetzung von Gremien üblichen **Regionalprinzip**. Aus Afrika und Asien werden jeweils 13, aus Lateinamerika und der Karibik 8, aus dem westlichen Europa, den USA und Kanada 7 sowie aus Osteuropa 6 Staaten dem MRR angehören.

Ein wichtiger Unterschied zur MRK ist die nun eröffnete Möglichkeit, MRR-Mitglieder mit einer Zweidrittelmehrheit der Vollversammlung wieder abwählen zu können, wenn sie sich schwere Menschenrechtsverletzungen zu Schulde kommen lassen.

Für den neuen MRR stimmten 170 VN-Mitgliedstaaten, 3 enthielten sich und 4 Staaten – darunter auch die USA – stimmten dagegen. Allerdings kündigte der Botschafter der Vereinigten Staaten bei den VN, John Bolton, die Unterstützung der USA an, damit der künftige MRR „so stark und wirksam wie möglich“ arbeiten könne. Dieser Entschei-

dition waren in den vergangenen Monaten kontroverse Diskussionen vorausgegangen. Zum Abschluss der Verhandlungen hatten sowohl die EU wie auch Nichtregierungsorganisationen dargelegt, dass das nun erzielte Ergebnis zwar die ursprünglichen Erwartungen nicht erfülle, aber dennoch einen Fortschritt darstelle, da sich das neue Gremium mit seinem Zuwachs an Kompetenzen deutlich von seiner in Misskredit geratenen Vorgängerin unterscheide.

Zur Vorgeschichte des Beschlusses:

In seinem Reformbericht „In größerer Freiheit“ hatte VN-Generalsekretär Kofi Annan im Mai 2005 für eine grundlegende Umstrukturierung der alten MRK plädiert, da der Erfolg und die Effizienz dieses Gremiums, das die „tragende Säule des Menschenrechtssystems der Vereinten Nationen“ darstelle, durch **„schwindende Glaubwürdigkeit und abnehmende Professionalität“** immer stärker untergraben würden. Besonders schädlich sei, dass der Kommission seit einigen Jahren auch Staaten angehörten, in denen eine kritikwürdige Menschenrechtssituation herrsche. Neben der Reaktion auf konkrete Fälle von massiven Menschenrechtsverletzungen gehöre auch die Fortentwicklung von internationalen Menschenrechtstandards und deren Überwachung zu den Hauptaufgaben der Vereinten Nationen und erfordere vor allem ein **überzeugendes und mit ausreichenden Kompetenzen ausgestattetes Gremium**.

Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 16. September 2005 wurden die Bestrebungen zur Verbesserung der Menschenrechtsarbeit der Vereinten Nationen zwar von allen Seiten grundsätzlich begrüßt. Es wurden aber nur einige wenige Vorschläge des Generalsekretärs wie z.B. die Aufstockung der Haushaltsmittel für das Hochkommissariat für Menschenrechte in verbindliche Beschlüsse umgesetzt. Hinsichtlich der MRK bestand auf dem Gipfeltreffen Einigkeit über die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform bzw. Umwandlung in ein neues, verbessertes Gremium. Die Einrichtung des MRR wurde grundsätzlich beschlossen, jedoch konnte keine Einigung über dessen inhaltliche Ausgestaltung erzielt werden. Zur Klärung der offen gebliebenen Fragen wurde daher eine „Human Rights Council Working Group“ eingerichtet, die ursprünglich bis Ende 2005 für die Generalversammlung eine Diskussions- und Entscheidungsvorlage erarbeiten sollte. Aufgrund der schwierigen Verhandlungen hatte sich dieser Prozess aber bis Ende Februar 2006 hingezogen.

Das Ringen um die Konzipierung des Menschenrechtsrates drehte sich zum einen um die Frage, ob bzw. inwiefern der **MRR** durch von der

Sache überzeugte und engagierte Mitgliedstaaten (bzw. Regierungen) besetzt und damit glaubhafter würde agieren können als die MRK. Zum anderen ging es darum, den **MRR** mit einem möglichst starken Instrumentarium auszustatten.

- Zusammensetzung und Wahlverfahren

Mit 47 Mitgliedstaaten wird der **MRR** unterhalb der Größe der MRK bleiben. Schwieriger war die Einigung auf das **Wahlverfahren**. VN-Generalsekretär Kofi Annan hatte mit dem Vorschlag einer Zweidrittelmehrheit die Beteiligung von Staaten sicherstellen wollen, die in den Augen einer breiten Mehrheit der Generalversammlung für die Mitgliedschaft im **MRR** qualifiziert sind. Dieser Vorschlag, den auch Bundesregierung und EU unterstützt hatten, ließ sich jedoch nicht durchsetzen. Der jetzige Beschluss legt für die Wahl der MRR-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung eine absolute Mehrheit von 96 Staaten fest. Zudem war bis zuletzt offen, ob weiterhin die so genannten „Ländergruppen“ die ihnen nach proportionaler geografischer Verteilung zustehenden Sitze unter sich aufteilen würden oder ob jeweils mehr Kandidaten als den Länderblöcken zustehend vorzuschlagen wären, so dass künftig eine echte Auswahl möglich gewesen wäre. Zwar ließ sich die zweite, von der EU und einer Reihe anderer Staaten und Nichtregierungsorganisationen unterstützte Variante am Ende nicht durchsetzen. Dennoch legte der Beschluss eine individuelle und geheime Wahl fest und eröffnet damit zumindest die Möglichkeit, eventuelle Einwände gegen die Menschenrechtspraxis eines kandidierenden Staates öffentlich zu machen.

- Voraussetzungen und Dauer der Mitgliedschaft

Um die Glaubwürdigkeit des **MRR** und seiner Mitglieder zu erhöhen, hatten zahlreiche (vor allem westliche) Staaten und Nichtregierungsorganisationen gefordert, die Mitarbeit in dem neuen Gremium an den Nachweis einer speziellen **Qualifizierung in Menschenrechtsfragen** zu knüpfen. Da jedoch die Mehrheit der Staaten bis zuletzt jegliche Qualifizierungskriterien sowohl verpflichtender wie auch freiwilliger Art ablehnten, enthält der Beschluss hierzu keine Vorgaben. Mit der neu eingeführten zeitlichen Begrenzung der Mitgliedschaft auf zwei Wahlperioden (sechs Jahre) wird eine größere Fluktuation unter den Ratsmitgliedern gewährleistet. Hier von sind auch die ständigen Sicherheitsratsmitglieder nicht ausgenommen.

- Tagungsrhythmus
Als großes Hindernis für eine effektive Menschenrechtsarbeit wurde der insgesamt kurze und jährlich einmalige Tagungszeitraum der MRK von nur sechs Wochen angesehen. Der im Beschluss festgelegte intensivere Tagungsrhythmus soll in Zukunft kontinuierlichere Beratungen und vor allem auch kurzfristige Reaktionen und Maßnahmen bei schweren Menschenrechtsverstößen ermöglichen.
- Universelle Menschenrechtsüberprüfung
Als neues Element in seinem Aufgabenkatalog wird der **MRR** eine regelmäßige **Überprüfung der Menschenrechtspraxis aller VN-Mitgliedstaaten** („peer review“) vornehmen. Auch mit dieser Änderung gegenüber der bisherigen Praxis soll regelmäßig erhobenen Vorwürfen von Selektivität und doppelten Standards der MRK begegnet werden. Auch Mitgliedstaaten des **MRR** sollen sich während ihrer Mitgliedschaft dem Verfahren unterziehen.

(Lfd. Nr. 16/06 vom 16.03.2006)

Quellen:

- Beschluss zur Einrichtung eines Menschenrechtsrates sowie weitere relevante Dokumente der VN, von Mitgliedstaaten und Nichtregierungsorganisationen zu diesem Thema unter: www.reformtheun.org (Stand 16. März 2006).
- Vereinte Nationen, Thema. „Menschenrechtsrat“ unter <http://www.un.org/reform/hr-council.html> (Stand: 16. März 2006).

Soft Power

von Huberta von Voss-Wittig, Fachbereich WD 2

Der von dem amerikanischen Politikwissenschaftler Joseph S. Nye geprägte Begriff **Soft Power** bezeichnet eine Form der Machtausübung, nämlich die Fähigkeit eines Akteurs, andere für sich einzunehmen oder zu einer im eigenen Interesse stehenden Entscheidung zu bewegen, ohne dabei Zwangsmaßnahmen anzuwenden. Soft Power gründet sich auf die Überzeugungs- und Anziehungskraft der Akteure, die ihnen aus Sicht anderer Glaubwürdigkeit verleiht. Dieses Verständnis von Macht steht somit im Gegensatz zu **Hard Power**, d. h. den traditionellen For-

men militärischer oder wirtschaftlicher Macht, mit deren Hilfe Druck auf Dritte ausgeübt werden kann.

Das Instrumentarium von Soft Power ist breit gefächert. Dazu gehören zum einen **aktive** Mittel wie ein am Dialog orientierter Einsatz der Diplomatie, das Werben für die eigenen Werte und politischen Strukturen (Public Diplomacy) sowie eine in verschiedenen Politikbereichen mögliche, langfristige Investition in die Stabilität zwischenstaatlicher oder internationaler Beziehungen (z.B. durch Entwicklungshilfe, Menschenrechts-, Kultur-, und Wissenschaftspolitik). Zum anderen gibt es eher **passive** Instrumente wie die Strahlkraft politischer, wirtschaftlicher, kultureller, mitunter auch sportlicher Leistungen sowie generell die Vorbildhaftigkeit des eigenen Handelns, die anderen Ländern im Idealfall Orientierung bieten und zum Maßstab gereichen kann. Eine weitere Besonderheit von Soft Power besteht darin, dass sie nicht nur von Staaten und internationalen Organisationen ausgeübt werden kann, sondern auch zivilgesellschaftlichen Organisationen, internationalen Unternehmen sowie Einrichtungen im kulturellen Bereich zur Verfügung steht. In Nyes Worten handelt es sich somit um eine Ressource mit einer Reichweite „von Harvard bis Hollywood“ (Nye 2004:17).

Die Meinungen über die Bedeutung von Soft Power in den internationalen Beziehungen gehen weit auseinander. Während Nye dafür plädiert, mehr Ressourcen auf die Entfaltung von Soft Power zu verwenden, weil diese sich im Vergleich zu Hard Power letztlich als das effektivere Mittel erwiesen habe, nimmt der Politikberater und Publizist Robert Kagan eine Gegenposition ein. Nur wer über ausreichend Hard Power verfüge, könne seine Soft Power effektiv einsetzen. Es sei daher rational, die Ressourcen zunächst auf den Aufbau von Hard Power zu konzentrieren, um überhaupt eine Basis für die Anwendung von Soft Power zu schaffen. Am Beispiel der europäischen Außenpolitik versucht Kagan deutlich zu machen, dass eine Politik, die sich zu stark auf Soft Power stütze, letztlich in einen weltfremden Idealismus abgleite. Eine realistische Außenpolitik, wie sie von den USA betrieben werde, stelle sich hingegen der Aufgabe, auf der Basis von Hard Power Ordnung in einer vielfach von Gewalt geprägten Welt zu schaffen.

Eine eher skeptische als ablehnende Position zum Konzept der Soft Power nimmt Peter van Hann ein. Anders als Kagan stellt er nicht die Wirkungsmacht von Soft Power in Frage, sondern verweist vielmehr auf ihren fragilen Charakter. Seiner Ansicht nach beruht Soft Power auf Faktoren, die einem starkem Wandel unterliegen und deswegen steti-

ger Pflege bedürfen. Im Zeitalter der Globalisierung und des raschen Informationsflusses gelte es vor allem, den Kampf um Bilder zu gewinnen. Wenn man die öffentliche Selbstdarstellung als wesentliches Instrument der Soft Power vor allem unter Marketing-Gesichtspunkten betrachte, könne dies jedoch ungewünschte Effekte haben. So werde die von den USA propagierte Zieldefinition der „Befreiung“ von den betroffenen Ländern oft als „Besetzung“ verstanden. Dies sei vor allem dann der Fall, wenn die realen Handlungen im Widerspruch zu den propagierten Werten stünden. So habe die Misshandlung von Gefangenen in Abu Ghraib und Guantanamo Amerikas Ansehen schwer geschadet. Van Hann rät den USA daher, ihre besonders in der muslimischen Welt gesunkene Soft Power nicht zu stark auf Kommunikationsdefizite zurückzuführen. Statt einer einseitigen Public-Diplomacy-Strategie sei eine Dialogorientierung vonnöten, die bestehende Unterschiede in den Meinungen und Überzeugungen respektiere. Soft Power lasse sich nur auf der Grundlage moralischer Autorität wirksam ausüben (van Hann 2005: 61-64).

Stanley R. Sloan und Heiko Borchert plädieren dafür, die beiden Machtvarianten komplementär zu verstehen. Ihrer Ansicht nach sind „Soft power und Hard-power-Politik ... und die jeweiligen Ressourcen ... dann am wirkungsvollsten, wenn sie in Kombination eingesetzt werden. Soft power kann dazu beitragen, hard power zu legitimieren. Obwohl hard power unverzichtbar ist, um Kriege zu gewinnen und oftmals auch, um strategischen Entscheidungen Glaubwürdigkeit zu verleihen, ist Soft Power umso wichtiger, um Frieden zu erlangen und zu erhalten.“ Die beiden Autoren kritisieren daher ein angebliches „Hard-power-Defizit“ Europas, weil dies das diplomatische Gewicht der EU untergrabe. Sie verweisen aber auch auf das Bemühen, im Rahmen der ESVP beide Machtvarianten zu verschränken (Sloan/Borchert 2003: 81-95).

Um die Wirkungsweise von Soft Power zu verdeutlichen, wird oft exemplarisch auf die Europäische Union verwiesen. Es sei anzunehmen, dass der Wandel der mittel- und osteuropäischen Staaten hin zu marktwirtschaftlichen, einem westlichen Grundwertekatalog verpflichteten Demokratien nach dem Ende des Kalten Krieges ohne die Anziehungskraft der EU nicht so erfolgreich verlaufen wäre. Auch die Politik der KSZE/OSZE liefere ein Beispiel für die positiven Wirkungen von Soft Power. Ohne deren langfristiges Wirken hätte die Blockspaltung zwischen NATO- und Warschauer-Pakt-Staaten kaum so rasch überwunden werden können. Die genannten Beispielfälle bieten aber auch den

Kritikern des Soft-Power-Konzeptes Anknüpfungspunkte für ihre Argumente. So vertritt Anna Michalski die Auffassung, dass die EU ihr Soft Power-Potential unzureichend ausschöpfe. Das geschlossene Auftreten der EU in einzelnen Politikbereichen (Entwicklungshilfe, humanitäre Hilfe) trage wenig dazu bei, den europäischen Werten auf der internationalen Bühne Gehör zu verschaffen, wenn es ansonsten von einer Vielstimmigkeit europäischer Stimmen überlagert werde (Michalski 2005: 142). Auch in Bezug auf Deutschland werden die Möglichkeiten, mit den beiden Machtvarianten zu operieren, eher nüchtern eingeschätzt. So weist Herfried Münkler darauf hin, dass die Handlungsmöglichkeiten und Einflusschancen einer Mittelmacht immer stärker von Soft Power geprägt seien als die eines Imperiums. Soft Power sei zwar insgesamt kostengünstiger, dafür aber auch prekärer und aufwändiger (Münkler 2006: 848). Der Generalsekretär der Alexander von Humboldt-Stiftung, Georg Schütte, rät Deutschland, sich stärker auf seine Soft Power zu besinnen. So verfüge Deutschland mit Bildung zwar über eine wichtige Ressource, mache diese aber nicht hinreichend im Rahmen einer Soft-Power-Politik nutzbar. Schütte plädiert daher dafür, die deutsche Wissenschaftspolitik stärker mit der Wirtschafts-, Entwicklungs- und Außenpolitik zu verzahnen; auch um den Vorsprung, den andere Länder hier bereits erreicht hätten, wett zu machen.

(Lfd. Nr. 45/06 vom 03.11.2006)

Literatur:

- Joseph S. Nye: *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York 2004.
- Peter van Hann: *Power Public Diplomacy, and the Pax Americana*. In: *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*. Hg. v. Jan Melissen. New York 2005.
- Robert Kagan: *Macht und Ohnmacht. Amerika und Europa in der neuen Weltordnung*. Berlin 2003. (Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order. New York 2003.)
- Stanley R. Sloan, Heiko Borchert: „Soft-power“ als Lösung. US-amerikanisch-europäische Beziehungen in Europa und über Europa hinaus. In: *OSZE-Jahrbuch 2003*, S. 81–95.
- Anna Michalski: *The EU as a Soft Power*. In: *The New Public Diplomacy. Soft Power In International Relations*. Hg. v. Jan Melissen. New York 2005, S. 47-66.
- Herfried Münkler: *Die selbstbewußte Mittelmacht. Außenpolitik im souveränen Staat*. In: *Merkur* (60. Jg.), Heft 9/10, Sept./Okt. 2006, S. 847-881.
- Georg Schütte: *Diplomatie der Forscher*. Die ZEIT, 12.04.2006.

Die Sechsparteiengespräche über das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm

von Prof. Dr. Thomas von Winter, Jonas Schneider, Fachbereich WD 2

Seit etwa zwei Jahrzehnten erweckt Nordkorea mit nukleartechnischen Aktivitäten den Argwohn der internationalen Gemeinschaft. Als Nordkorea 1993 seine Mitgliedschaft im Atomwaffensperrvertrag suspendierte, führte dies zu einem **Konflikt mit der IAEO** und insbesondere mit den USA. Durch das 1994 zwischen Nordkorea und den USA bilateral abgeschlossene Genfer Rahmenabkommen konnte dieser Konflikt vorläufig beigelegt werden. Zumindest vorübergehend stellte Nordkorea sein **Nuklearprogramm** nachweislich ein. Anfang 2003 wurde jedoch im Wege geheimdienstlicher Aufklärung festgestellt, dass Nordkorea sein Nuklearprogramm im Geheimen weiterverfolgt hatte. Diese Entdeckung führte zum Scheitern des Genfer Abkommens. Die USA waren daraufhin bestrebt, eine **Multilateralisierung** des Konflikts um Nordkoreas Nuklearprogramm durchzusetzen. Auf Vermittlung Chinas kamen im März 2003 zunächst ein einmaliges Dreiparteiengespräch und ab August 2003 dann insgesamt fünf Runden von Sechsparteiengesprächen zustande. Beteiligt waren daran neben den USA, Nordkorea und dem Gastgeber China auch Südkorea, Japan und Russland, die ihrerseits darauf bestanden hatten, in die Verhandlungen einbezogen zu werden. Den Kern der Sechsparteiengespräche bildeten indes informelle bilaterale Verhandlungen zwischen den USA und Nordkorea. Diese fanden im multilateralen Rahmen statt, weil die amerikanische Regierung offizielle bilaterale Gespräche mit Nordkorea ablehnte.

Bei ihrer vierten Gesprächsrunde verabschiedeten die sechs Parteien am 19. September 2005 eine „**Gemeinsame Erklärung**“, die das erste substantielle Ergebnis der Gespräche bildete. Darin erklärte sich Nordkorea bereit, alle vorhandenen Kernwaffen und bestehenden Nuklearprogramme aufzugeben und „zu einem frühen Zeitpunkt“ als Nichtkernwaffenstaat in das internationale Nichtverbreitungsregime zurückzukehren. Im Gegenzug gestanden die übrigen Parteien Nordkorea das Recht zur zivilen Nutzung der Kernenergie zu. In diesem Zusammenhang wurde auch vereinbart, „zu einem angemessenen Zeitpunkt“ Gespräche über die Lieferung eines (für militärische Zwecke kaum nutzbaren) Leichtwasserreaktors an Nordkorea zu führen. Darüber hinaus erhielt Pjöngjang von den USA eine „negative“ Sicherheitsgarantie. Schließlich wurden Nordkorea Energielieferungen, wirtschaftliche Ko-

operation, eine Normalisierung der Beziehungen zu den USA und Japan sowie ein Friedensvertrag für die koreanische Halbinsel in Aussicht gestellt.

Bei der fünften Runde der Sechsparteiengespräche im November 2005 geriet der **Verhandlungsprozess** aufgrund unterschiedlicher Interpretationen der „Gemeinsamen Erklärung“ in eine Sackgasse. Die USA vertraten die Auffassung, dass die Erklärung ihnen die Möglichkeit gab, den Beginn der Gespräche über die Lieferung eines Leichtwasserreaktors beliebig hinauszuzögern. Nordkorea hingegen erklärte die Lieferung eines solchen Reaktors zur Vorbedingung für eigene Abrüstungsschritte. Da die **unterschiedlichen Standpunkte** nicht zu überbrücken waren, endete die fünfte Gesprächsrunde ohne Ergebnis. Zur Verhärtung der Fronten hatte auch eine weitere, bereits im Vorfeld der Verhandlungen getroffene Maßnahme der USA beigetragen. Im September 2005 forderte das Finanzministerium der USA die von ihm mit illegalen Aktivitäten Pjöngjangs in Verbindung gebrachte Banco Delta Asia (BDA) in Macao dazu auf, die von ihr verwalteten Konten Nordkoreas zu sperren. Andernfalls würde der BDA fortan der Zugang zum US-Finanzmarkt verwehrt. Daraufhin froren die BDA sowie zahlreiche andere Banken Gelder Nordkoreas ein, stellten ihre Beziehungen zu Pjöngjang ein und führten so eine weitgehende Isolierung des nordkoreanischen Regimes auf dem internationalen Finanzmarkt herbei. Zudem belegten die USA im Oktober 2005 acht nordkoreanische Firmen, die der Beihilfe zu Nordkoreas Kernwaffenprogramm verdächtigt werden, mit **Sanktionen**. Pjöngjangs Forderung nach bilateralen Gesprächen über eine Einstellung der Sanktionen lehnten die USA ab. Pjöngjang erklärte daraufhin im Januar 2006 seinen Ausstieg aus den Sechsparteiengesprächen. Im Juli 2006 führte Nordkorea zunächst einige **Raketentests** und drei Monate später dann auch einen **Kernwaffentest** durch. Vor allem auf Betreiben der USA hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen das Verhalten Nordkoreas einstimmig verurteilt und Sanktionen gegen Nordkorea verhängt. Auf chinesische Vermittlung hin hat Nordkorea daraufhin zugestimmt, die Sechsparteiengespräche wieder aufzunehmen. Die für Dezember 2006 erwartete sechste Runde der Sechsergespräche wird einen einjährigen **nordkoreanischen Boykott** der Verhandlungen beenden. Die USA waren im Vorfeld lediglich zu dem Zugeständnis bereit, auch über die Möglichkeit der Aufhebung der Finanzsanktionen zu sprechen.

Die Probleme bei den Verhandlungen sind auch auf **Auffassungsunterschiede innerhalb der amerikanischen Regierung** über die angemessene

ne Vorgehensweise gegenüber Nordkorea zurückzuführen. Nach Ansicht der Befürworter einer diplomatischen Strategie kann Pjöngjang durch positive wirtschaftliche und politische Anreize zur Aufgabe seines Kernwaffenprogramms bewegt werden. Ein ziviles nordkoreanisches Nuklearprogramm sei zwar nicht wünschenswert, könne aber als Preis einer verifizierbaren Einstellung aller militärischen Nuklearprogramme in Kauf genommen werden. Die Vertreter einer härteren Haltung gegenüber Nordkorea halten demgegenüber einen anreizbasierten Verhandlungsansatz für nicht zielführend. Ihrer Auffassung nach kann das diktatorische Regime in Pjöngjang nur durch eine Erhöhung des Drucks seitens der USA zur Einstellung seiner Nuklearrüstung veranlasst werden. Eine zivile Nutzung der Kernenergie durch Nordkorea lehnen sie ab. Nach dem Kernwaffentest Nordkoreas ist anzunehmen, dass man in Washington primär daran interessiert ist, zumindest ein Einfrieren der Nuklearprogramme zu erreichen, um waffentechnische Fortschritte Nordkoreas auf der Grundlage der bei dem Test gewonnenen Erkenntnisse zu verhindern. Für die zu verfolgende Strategie ist dabei möglicherweise bedeutsam, dass die nach den Kongresswahlen gestärkten Demokraten auf eine flexiblere Verhandlungslinie drängen und die Aufnahme formeller bilateraler Gespräche mit Nordkorea fordern.

Unter den übrigen vier Verhandlungspartnern Nordkoreas im Rahmen der Sechsparteiengespräche ist nur **Japan** ein klarer Befürworter einer harten Haltung. Hingegen haben **China und Südkorea** zwar die Beschlüsse des VN-Sicherheitsrates über Sanktionen gegen Nordkorea mitgetragen, sie wollen den politischen und wirtschaftlichen Druck auf das Land aber nicht weiter erhöhen und legen daher bei der Umsetzung der Sanktionen große Zurückhaltung an den Tag. Aufgrund ihrer direkten Nachbarschaft zu Nordkorea sind sie daran interessiert, eine Destabilisierung des Regimes in Pjöngjang ebenso wie eine Eskalation der Krise unbedingt zu vermeiden. China und Südkorea haben sich auch den jüngsten Forderungen der USA nach einer Beteiligung an Maßnahmen zur aktiven Verhinderung nordkoreanischer Proliferationsaktivitäten widersetzt. Beide Länder treten ebenso wie Russland für eine diplomatische Lösung des Konfliktes ein und verlangen daher von den USA, alle Möglichkeiten zu einer friedlichen Einigung mit Pjöngjang auszuschöpfen.

Die **Aussichten auf eine Einigung** mit Nordkorea bei den bevorstehenden Sechsparteiengesprächen werden derzeit gleichwohl als gering eingeschätzt, weil es aus Pjöngjang kaum Signale für Kompromissbe-

reitschaft gibt. Die Nukleartests weisen eher darauf hin, dass Nordkorea zur Aufgabe seines Nuklearprogramms entweder überhaupt nicht bereit ist oder einen sehr hohen Preis dafür verlangen wird.

(Lfd. Nr. 48/06 vom 07.12.2006)

Quellen:

- Kirk, Donald, North Korean Nukes: Flurry, then fallback, in: Asia Times, November 23, 2006, <http://www.atimes.com/atimes/Korea/HK23Dg01.html>, am 23.11.2006.
- Park, John S., Inside Multilateralism: The Six-Party Talks, in: The Washington Quarterly, 28 (2005) 4, S. 75-91.
- Pritchard, Charles L., „Six Party Talks Update: False Start or a Case for Optimism?“, paper presented to the conference „*The Changing Korean Peninsula and the Future of East Asia*“, Seoul December 1, 2005, <http://www.brookings.edu/fp/cnaps/events/20051201presentation.pdf>, am 10.05.2006.

Bildung – Wissenschaft – Kultur

Kulturflatrate

von Sabine Böger, Fachbereich WD 10

Die Möglichkeiten digitaler Technik, die die Reproduzierbarkeit von Musik, Filmen oder Texten in vielfältiger Weise anbieten, stellen eine aktuelle Herausforderung an Industrie und Politik dar. So entwickelt die Industrie Techniken, um die wirtschaftlichen Einbußen, die ihr durch unentgeltlich hergestellte und verbreitete Kopien entstehen, einzudämmen und zu verhindern. Gleichzeitig ist die Politik gefordert, rechtliche Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Urheberrechte der Künstler und Produzenten sowie deren Vervielfältigungs-, Wiedergabe- und Verbreitungsrechte schützen und regeln.

Ein Vorschlag, der in diesem Zusammenhang vorgebracht wird, ist die Erhebung einer so genannten „**Kulturflatrate**“. Für eine monatliche Gebühr soll es im Gegenzug gestattet sein, legal Musik und andere digitale Inhalte aus dem Internet herunterzuladen. Musik wäre frei in so genannten „Tauschbörsen“ erhältlich. Der Internetnutzer zahlt lediglich eine Gebühr von fünf oder zehn Euro im Monat an den Internetprovider. Als Kulturflatrate bezeichnet man demnach eine Pauschalabgabe auf Breitband-Internet-Anschlüsse, die als Grundlage für Urheberrechtsvergütungen für digitale Kopien gelten soll. Die aus dieser Pauschalabgabe erzielten Einnahmen sollen an die Künstler verteilt werden. Um eine gerechte Verteilung zu ermöglichen, sollen Kriterien wie die Anzahl der Download-Zahlen einbezogen werden oder auf Seiten der Nutzer die Geschwindigkeit des Onlinezugangs. Hierbei wird die Frage diskutiert, ob eine pauschale Vergütung tatsächlich Raubkopien verhindern und eine Lösung des Problems darstellen kann.

Befürworter einer Kulturflatrate haben sich in der so genannten **Fair-sharing-Kampagne** zusammengeschlossen, einem Netzwerk, das von „Attac“ und der GRÜNEN Jugend getragen wird. Des Weiteren gehören zu den Unterstützern der Idee die Initiative Privatkopie, das Netzwerk Neue Medien, der Chaos Computer Club und die Stiftung Bridge. Ihr Anliegen ist es, Wissen und damit auch Kultur und Kunst freizügig zu machen und damit jedermann und nicht nur zahlungskräftigen Kunden zur Verfügung zu stellen. Folgende Vorteile werden von den Befürwortern hervorgehoben:

- **Ein riesiges Film- und Musikangebot kann genutzt werden:** Jedem Internetnutzer stehen alle digitalen Angebote offen.
- **Es findet keine Kriminalisierung der Nutzer statt:** Jeder kann legal auf das Musik- und Filmangebot zugreifen. Damit entfallen auch alle im Zusammenhang mit der Strafverfolgung anfallenden Kosten. Es sind weder Klagen seitens der Opfer noch Maßnahmen durch die Polizei oder Verfahren der Gerichte erforderlich.
- **Für noch unbekannte Musiker bietet das Internet eine Plattform:** Für Musiker und Bands, die noch keinen Plattenvertrag abschließen konnten, bietet das Internet eine Plattform, durch die sie auch ohne Bindung an ein Plattenlabel verbreitet und vergütet werden könnten.
- **Kopierschutzmaßnahmen sind letztendlich nicht wirksam:** Auch juristische Verbote haben es in der Vergangenheit nicht verhindert, dass technische Kopierschutzmassnahmen umgangen und geknackt wurden.

Massive Kritik an diesem Konzept wird aber nicht nur vom Bundesverband der phonographischen Wirtschaft, sondern auch von Seiten der Politik geübt:

Kritikpunkte:

- **Ungerechtigkeit einer pauschalen Vergütung:** Das Modell sieht vor, dass alle Benutzer von Breitbandzugängen zu einer Abgabe verpflichtet werden, damit auch all diejenigen, die keine geschützten Inhalte beziehen wollen. Trotzdem müssten sie in diesem Modell 50 Euro jährlich als pauschale Vergütung zahlen.
- **Rechteinhaber werden enteignet:** Bislang haben Interpreten und Musikfirmen Exklusivrechte an ihren Werken. Für die Verbreitung ihrer Werke müssen sie ihre Zustimmung geben. Auf diese Rechte müssten sie aber verzichten, sollte das Modell einer Pauschalabgabe eingeführt werden. Interpreten hätten dann keine Möglichkeit mehr zu entscheiden, wann, wo und wie oft ihre Werke gespielt oder veröffentlicht werden. Musik oder andere digitale Inhalte, die persönliche Leistungen sind, wie frei verfügbare Ressourcen zu behandeln, würde die Hersteller ihrer Rechte berauben.
- **Fehlende Rechtsgrundlage:** Internationale urheberrechtliche Konventionen schützen die Exklusivrechte von Künstlern. Angesichts des internationalen Kunst- und Musikmarktes würde eine Pauschalabgabe, die auf nationaler Ebene erhoben würde, international angestrebten Einigungsprozessen zuwiderlaufen.

- **Verhinderung neuer Märkte:** Sollte eine Pauschalvergütung eingeführt werden, bestünde für die Industrie kein Anreiz mehr, Formen legaler Tauschbörsen oder Musikangebote zu schaffen und in die Entwicklung von technischen Schutzmechanismen zu investieren. Der von der Musikindustrie festgestellte Trend zu einem deutlichen Wachstum bei legalen Downloads würde damit gebremst.
- **Kosten und Bürokratie für eine riesige internationale Verwertungsbehörde:** Es müsste eine supranationale Behörde geschaffen werden, die nicht nur die pauschalen Gebühren einzieht, sondern auch für deren gerechte Verteilung sorgt. Dafür müsste festgestellt werden, was wie oft herunter geladen wird. Um eine gerechte Verteilung zu ermöglichen, müsste eine relativ große Datenbasis zugrunde gelegt werden. Für diese Behörde würden zudem dann auch Kosten anfallen.
- **Höhe der pauschalen Vergütung:** Fraglich ist, ob die für die Inter­ netzugänge diskutierten Gebühren, die sich nach deren Geschwindigkeit richten sollen, einen angemessenen Ausgleich erbringen können. Von der Musikwirtschaft wird dies in Frage gestellt. Ungeklärt ist auch, ob über Musik hinausgehend auch Downloads von Filmen, Fotos oder Texten pauschal vergütet werden sollen.

Nachdem im französischen Parlament im Dezember 2005 die Einführung einer solchen Flatrate erstmals beraten wurde, nahm die Fairsharing-Kampagne dies zum Anlass, von einem Signal für Deutschland zu sprechen. In Frankreich wird derzeit in Zusammenhang mit einer Urheberrechtsreform über die Einstufung von privaten Downloads als Bagatelldelikte und abgestuften Strafen für Urheberrechtsverletzungen beim Download aus dem Internet beraten. Der Gesetzgebungsprozess soll im März fortgeführt werden.

(Lfd. Nr. 09/06 vom 22.02.2006)

Quellen:

- Braun, Thorsten, Kultur-Flatrate – Warum pauschale Vergütungen keine pauschale Lösungen sind, <http://www.ifpi.de/recht/recht-528.htm>.
- Ermert, Monika, Urheberrechtsdebatte: Abomodelle gegen Kulturflatrate, heise online news vom 13.01.2006, <http://www.heise.de/newsticker/meldung>
- Ermert, Monika, Streit um Kulturflatrate in Frankreich, heise online news vom 24.01.2006 <http://www.heise.de/newsticker/meldung>.
- Gebhardt, Gerd, Sieben Argumente gegen eine Kulturflatrate, Spiegel Online vom 06.09.2004.
- Infoseite zur Kulturflatrate vom Fairsharing-Netzwerk, <http://www.fairsharing.de>
- Moldenhauer, Oliver, Kultur-Flatrate statt Knast, Spiegel Online vom 22. Juli 2004.

Kulturfinanzbericht 2006

von Dr. Otto Singer, Fachbereich WD 10

Die **öffentliche Kulturförderung** gehört zu den Politikfeldern, die von den jeweiligen Gebietskörperschaftsebenen in Gemeinden, Ländern und Bund weitgehend souverän und nach eigenen Zielsetzungen gestaltet werden kann. Diese **kulturföderalistische Praxis** hat zu einer breiten künstlerischen und kulturellen Infrastruktur in allen Regionen Deutschlands geführt. Allerdings ist die genaue Ermittlung und Darstellung der Finanzströme in einem föderalistisch organisierten Staatswesen ungleich komplizierter als dies in zentralistisch organisierten Staaten der Fall ist. Aktuelle Auskunft über den Stellenwert, den die Förderung von Kunst und Kultur für Bund, Länder und Kommunen hat, lässt sich dem **Kulturfinanzbericht 2006** entnehmen, den die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder im Juli 2006 in dritter, aktualisierter Auflage vorgelegt haben. Wie in den vorangegangenen Berichten aus den Jahren 2000 und 2003 bietet der Kulturfinanzbericht 2006 einen breiten Überblick über die öffentliche Kulturfinanzierung und eine belastbare **Datengrundlage** für die Kulturpolitik und die Öffentlichkeit. Konzept und Aufbau sind gegenüber dem Kulturfinanzbericht 2003 unverändert geblieben. Vorgesehen ist künftig ein zweijähriger Berichtszyklus.

Inhaltlich geht es im Bericht um die Entwicklung und die Struktur der **öffentlichen Ausgaben für Kultur** und kulturnahe Bereiche, gegliedert nach den Körperschaften Bund, Länder, Gemeinden und Zweckverbände. Zusätzlich werden mit finanzstatistischen Kennzahlen vergleichende Analysen der laufenden Ausgaben je Einwohner und hinsichtlich des Anteils am Gesamtetat der öffentlichen Hand vorgenommen. Im Bericht verständigten sich Bund, Länder und der Deutsche Städtetag auf eine **gemeinsame Kulturdefinition**. Sie orientiert sich an der breit gefassten Definition von Kultur durch die Europäische Union (EU), die sich wiederum an die umfassende Auslegung des Kulturbegriffs der UNESCO anlehnt. Der Kulturbereich umfasst nach dieser Abgrenzung die Aufgabenbereiche Theater, Musikpflege, wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Bibliotheken und Museen, Denkmalschutz und -pflege, Auswärtige Kulturpolitik und sonstige Kulturpflege, Kunsthochschulen sowie die Verwaltung für kulturelle Angelegenheiten. Dem Bereich Filmförderung wird in einem gesonderten Kapitel Rechnung getragen.

Der Kulturfinanzbericht 2006 stellt dar, in welcher Höhe und in welchen Bereichen die öffentliche Hand Mittel für den Kultursektor bereitstellt und wie sich diese Ausgaben entwickelt haben. Insgesamt gaben Bund, Länder und Gemeinden im Jahr 2005 nach vorläufigen Berechnungen rund **8,03 Mrd. Euro** für Kultur aus. In Relation zur Wirtschaftskraft Deutschlands erreichten die öffentlichen Ausgaben für Kultur – wie in den Jahren zuvor – einen Anteil von knapp 0,4 Prozent am Bruttoinlandsprodukt. **Länder** und **Gemeinden** (einschließlich Zweckverbände) hatten im Jahr 2003 in etwa gleich hohe Anteile an den Kulturausgaben (jeweils knapp 44 Prozent oder rund 3,50 Mrd. Euro). Der **Bund** beteiligte sich mit weiteren 1,01 Mrd. Euro (12,5 Prozent) an den öffentlichen Kulturausgaben. Insgesamt stellten die öffentlichen Haushalte hierfür 1,75 Prozent ihres Gesamtetats beziehungsweise 98 Euro je Einwohner zur Verfügung. In Relation zur Einwohnerzahl waren die Kulturausgaben in Berlin (159 Euro), Sachsen und Bremen (jeweils 157 Euro) am höchsten, in Schleswig-Holstein (52 Euro), Rheinland-Pfalz (53 Euro) und im Saarland (54 Euro) am niedrigsten.

Neben der direkten Förderung durch Ausgaben auf dem Gebiet der Kulturpolitik tragen auch **Steuervergünstigungen** zur Unterstützung und Förderung der Kulturpolitik bei. Diese bleiben jedoch im Kulturfinanzbericht 2006 unberücksichtigt. Die entsprechenden Zahlen für Bund und auch für die Länder werden im **Subventionsbericht** der Bundesregierung ausgewiesen. Festgestellt wird dort, dass kulturrelevante Steuervergünstigungen im Jahr 2006 insgesamt zu Steuermindereinnahmen in Höhe von mehr als **1,5 Mrd. Euro** führen werden. Insbesondere die Umsatzsteuerbefreiung und -ermäßigung spielen im Bereich der Kunst und Kultur eine wesentliche Rolle. Allein die **Steuermindereinnahmen** durch den ermäßigten Umsatzsteuersatz für kulturelle und unterhaltende Leistungen (Bücher, Zeitungen und andere Erzeugnisse des graphischen Gewerbes, Kunstgegenstände und Sammlungsstücke, kulturelle Einrichtungen, Filmwirtschaft, Einräumung, Übertragung und Wahrnehmung urheberrechtlicher Nutzungsrechte, Zirkusunternehmen, Schausteller und zoologische Gärten, Kammermusikensembles und Chöre sowie Leistungen ausübender Künstler) betragen mit etwa 1,4 Mrd. Euro fast 90 Prozent der Steuermindereinnahmen für den Kulturbereich.

Angesprochen wird im Bericht hingegen die Kulturfinanzierung durch die **privaten Haushalte**. Der Bericht stellt auf der Grundlage von Befragungen fest, dass im Jahr 2003 von den privaten Haushalten pro Person 344 Euro für kulturelle Zwecke ausgegeben wurden. Finanzielle

Beiträge zur Kultur werden außerdem durch die **Wirtschaft**, durch Stiftungen und andere private Organisationen ohne Erwerbszweck geleistet. Den Umfang dieser Fördermaßnahmen verlässlich in Zahlen darzustellen, ist jedoch kaum möglich: Zuwendungen aus Unternehmen wie auch Werbung mit Kultur und Kunst sind zahlenmäßig nicht genau erfasst. Auch der Kulturfinanzbericht 2006 hat hierzu keine Daten präsentiert. Nach Schätzungen des Arbeitskreises Kultursponsoring erreicht dieser Teil der Kulturförderung – einschließlich privater Spenden und kulturbezogenen Erträgen aus privaten Stiftungen – insgesamt etwa 7–9 Prozent der öffentlichen Kulturausgaben (www.aks-online.org). Hinzu kommt: Wichtige Bereiche des Kultursektors sind in Deutschland privatwirtschaftlich organisiert (**Kulturwirtschaft**). Hierzu gehören die Musikproduktion, das Verlagswesen sowie der Kunst-, Musik- und Buchhandel. Dieser Bereich wird im Bericht ausgeblendet, sofern hierbei die Wirtschaftsförderung im Vordergrund steht. In vielen Bundesländern gibt es hierzu eigenständige Kulturwirtschaftsberichte (www.kulturwirtschaft.de).

Ein weiterer Aspekt ist die in den letzten Jahren wichtiger werdende Kulturförderung der Europäischen Union. Die Europäische Union kann entsprechend Art. 151 des EG-Vertrages fördernd, unterstützend und ergänzend zur mitgliedstaatlichen Kulturpolitik tätig werden. Im Bericht wird darauf hingewiesen, dass die Kulturförderung durch die Europäische Kommission nach wie vor unbefriedigend dokumentiert ist. Es sei nach wie vor schwer, sich einen genauen Überblick über die zahlreichen kulturellen Aktivitäten und Programme der EU zu verschaffen, die von einer Vielzahl von Generaldirektionen der Europäischen Kommission verwaltet werden. Auch eine belastbare Quantifizierung der Höhe der EU-Fördermittel auf Ebene einzelner Mitgliedsstaaten sei weiterhin nicht möglich. Außerdem sei es immer noch nicht möglich, detailliert nachzuweisen, welche dieser Mittel auf Deutschland entfallen. Im Zuge der immer stärker werdenden Annäherung der europäischen Staaten und der Entwicklung gemeinsamer kultureller Aktivitäten sei es deshalb von größter Bedeutung, in Zukunft auch für Europa detaillierte und konsistente Informationen zu der Lage der öffentlichen Mittel im Kunst- und Kulturbereich zu gewinnen. Insgesamt wird das langfristige Ziel formuliert, ein Kulturbudget aufzustellen, das die Kulturproduktion und -finanzierung umfassend im Hinblick auf die nationale Vielfalt sowie die Einbindung in den internationalen Kontext aufzeigt.

(Lfd. Nr. 29/06 vom 01.08.2006)

Quellen:

- Bundesregierung (2006). Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2003 bis 2006 (20. Subventionsbericht). BT-Drs. 16/1020 vom 22. 3. 2006. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Söndermann, Michael (2006). Öffentliche Kulturfinanzierung in Deutschland 2005. Ergebnisse aus der Kulturstatistik. In: Institut für Kulturpolitik (Hrsg.). Jahrbuch für Kulturpolitik 2006. Essen: Klartext-Verlag.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2006). Kulturfinanzbericht 2006. Stuttgart: Metzler-Poeschel (elektronische Version und ergänzendes Zahlenmaterial: www.destatis.de/shop).

Eine Nationale Akademie der Wissenschaften?

von Dr. Daniel Lübbert, Fachbereich WD 8

Im Unterschied zu vielen anderen Ländern verfügt Deutschland bisher über keine Nationale Akademie der Wissenschaften. Die Diskussion um die Einrichtung einer Akademie wird seit längerem kontrovers geführt. Aufgrund neuer Entwicklungen könnte eine Entscheidung näher gerückt sein.

Akademien der Wissenschaft: Vorbilder in Geschichte und Gegenwart

Nationale Akademien der Wissenschaften existieren in vielen Staaten und haben sich im Laufe von Jahrhunderten hohes Ansehen erworben. Berühmte Beispiele sind etwa die „Royal Society“ in London (gegr. 1660), die „Académie des Sciences“ in Paris (1666), die Königlich-Schwedische Akademie der Wissenschaften (1739), die seit 1901 den Nobelpreis vergibt, und die „National Academy of Sciences“ der USA (1863). Auch in vielen weiteren Ländern existieren Akademien.

Eine Nationale Akademie der Wissenschaften gab es in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund der dezentralen föderalen Struktur bisher nicht. Jedoch existiert eine Anzahl von traditionsreichen regionalen Akademien. Die Akademien in Berlin-Brandenburg, Düsseldorf, Göttingen, Heidelberg, Leipzig, Mainz und München bilden heute die „Union der Deutschen Akademien der Wissenschaften“. Die „Akademie der Naturforscher Leopoldina“ in Halle (gegr. 1652) als älteste Akademie in Deutschland ist teilweise überregional orientiert. Daneben existieren als Neugründungen die Hamburger Akademie der Wissen-

schaften (2005), die „Acatech“ speziell für Technikwissenschaften (2002) und die „Junge Akademie“ als Forum des wissenschaftlichen Nachwuchses (seit 2000).

Aufgaben und Funktionen einer Akademie der Wissenschaft

Funktion und Aufgaben der Akademien variierten im Laufe der Jahrhunderte. Ihr Ursprung liegt in der Idee einer „Gelehrtensozietät“. Als Diskussionsforen dienen sie dem Erfahrungsaustausch zwischen Wissenschaftlern. Meist gehört es zum Auftrag von Akademien, die Forschung zu fördern – sei es durch Preise und Auszeichnungen, durch Publikationen oder auch durch die Vergabe von Finanzmitteln für Forschungsprojekte. Einige Akademien betreiben selbst in größerem Umfang Forschung. So war die Akademie der Wissenschaften der DDR bis 1990 Trägerin mehrerer Forschungsinstitute. Die Gründer historischer Akademien als erste außeruniversitäre Forschungseinrichtungen setzten dabei gezielt auf eine Trennung der Forschung von der Lehre – was aus heutiger Sicht als Abkehr vom Prinzip der Einheit von Forschung und Lehre auch kritisch gesehen wird. Eine mögliche Funktion liegt auch in der Etablierung von Standards guter wissenschaftlicher Praxis und der Bewertung wissenschaftlicher Leistungen. Schließlich dienen Akademien der Repräsentation der Wissenschaft nach außen und können Funktionen der unabhängigen wissenschaftlichen Politikberatung und des Dialogs zwischen Wissenschaft und Gesellschaft wahrnehmen.

Diskussion um die Einrichtung einer deutschen Nationalen Akademie

Bei der Diskussion um die Notwendigkeit einer Nationalen Akademie für Deutschland spielt eine Rolle, dass in der deutschen Wissenschaftslandschaft einige der o.g. Funktionen bereits von anderen Institutionen erfüllt werden. So werden Projektfördermittel und Preise u.a. von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) vergeben. Wichtige Träger von außeruniversitären Forschungsinstituten sind die Max-Planck-Gesellschaft, die Helmholtz-Gemeinschaft, die Fraunhofer-Gesellschaft und die Leibniz-Gemeinschaft. Die Idee der Einrichtung einer Nationalen Akademie geht daher in Teilen auch auf den Wunsch zurück, eine neutrale und einheitliche „Stimme der Wissenschaft“ zu vernehmen. Die Vielstimmigkeit („Kakophonie“) einander widersprechender wissenschaftlicher Gutachten wird als verwirrend empfunden. Die Wissenschaft solle sich bei der Befassung mit wichtigen Zukunftsthemen – Klimawandel, Gentechnik, Migration etc. – zunächst intern verständigen. Hierzu könne eine Nationale Akademie der Wissenschaften den geeigneten Rahmen bieten, die dann eine „neutrale“ wissenschaftliche Politikberatung leisten könne (ZEIT 2004).

Im Januar 2004 sprach der Wissenschaftsrat eine Empfehlung für die Gründung einer Nationalakademie aus. Er wandte sich darin gegen das historische Bild einer „Gelehrtensozietät“ mit Fachklassen-Struktur und befürwortete eine „Akademie mit flexiblen Arbeitsformen“. Ihre Aufgaben sollten weder Forschung noch Forschungsförderung beinhalten, sondern vor allem auf zwei Bereiche fokussiert sein: Außenvertretung der deutschen Wissenschaft und Politikberatung. Die Ausarbeitung eines detaillierten Konzepts legte er den Vertretern der sieben großen deutschen Wissenschaftsorganisationen („Allianz“) und der Länder-Akademien („Union“) ans Herz.

Die Akademienunion reagierte im Juli 2004, indem sie ein Konzept vorlegte, das statt der Neugründung einer Nationalen Akademie der Wissenschaften den Zusammenschluss aller bestehenden Akademien in einem Dachverband vorsah. Im Frühsommer 2006 einigte man sich mit den „Allianz“-Organisationen auf ein gemeinsames Konzept, das voraussichtlich im Herbst in der Bund-Länder-Kommission (BLK) beraten werden soll und demnächst von Bund und Ländern gemeinsam beschlossen werden könnte. Der Entwurf sieht die Gründung eines Konzils der „Deutschen Akademien der Wissenschaften (DAW)“ mit Geschäftsstelle in Berlin vor. Sie soll über einen Etat in einstelliger Millionenhöhe verfügen und könnte organisatorisch dem Bundespräsidenten zugeordnet sein (Schlicht 2006). Die Finanzierung ist dabei noch offen, und auch Details des Konzepts müssen noch zwischen den Beteiligten abgestimmt werden.

Standpunkte

Die Funktion einer Nationalakademie als Vertretung der deutschen Wissenschaft nach außen und in internationalen Gremien findet allgemein wenig Kritik. Aus der Wissenschaft selbst heraus wurde das Bedürfnis geäußert, einen international sichtbaren Ansprechpartner für ausländische Partnerorganisationen zu schaffen. Auch beim Wettbewerb um EU-Forschungsmittel versprechen sich viele Beteiligte Vorteile durch eine einheitliche deutsche Vertretung. Allenfalls wird die konkrete Ausgestaltung des Konzepts als noch zu unscharf empfunden.

Vorbehalte gegen Akademien im Allgemeinen beruhen teils auf deren typischer Altersstruktur; sie seien „in herausragender Weise altersfreundlich“ (Simon 2000). Dem könnte durch Einführung einer Altersgrenze (von z.B. 70 Jahren) für Akademiemitglieder entgegengewirkt werden.

Kritik erfährt das Konzept von Politikberatung als zweiter Aufgabe der Akademie. Zunächst könnte eine Verdopplung von Funktionen vorlie-

gen: Aufgaben der wissenschaftlichen Politikberatung nehmen bisher schon Enquête-Kommissionen des Bundestages, ministerielle Beiräte, Expertengremien und Institute wahr, außerdem die Ressortforschungseinrichtungen des Bundes, die DFG, der Wissenschaftsrat oder etwa der Nationale Ethikrat. In diesem Zusammenhang äußerte der Präsident der DFG, es gelte, ein „Klonen des Wissenschaftsrats zu verhindern“ (Winnacker 2004).

Insbesondere die Vorstellung einer „einheitlichen Stimme der Wissenschaft“ wird vielfach kritisiert: „In der Wissenschaft gibt es so viele Meinungen wie Wissenschaftler – und das ist gut so“ (Kekulé 2005). Problematisch erscheint Kritikern auch eine mögliche Auslagerung von Meinungsbildungsprozessen in ein der Politik vorgelagertes Gremium. Das Parlament selbst sei der geeignete Ort für den Wettstreit konkurrierender – auch wissenschaftlicher – Meinungen. Eine Nationale Akademie als „vorgeschalteter Filter“ wird als abträglich für eine transparente Diskussionskultur betrachtet.

Wenn also die Vorstellung einer „einheitlichen Stimme“ fragwürdig erscheint, so findet dagegen die Außenvertretung als Aufgabe einer Nationalen Akademie viele Befürworter, so jüngst den Soziologen Wolf Lepenies (dpa 2006) und mit Wolfgang Frühwald einen ehemaligen Präsidenten der DFG (Frühwald 2006).

(Lfd. Nr. 36/06 vom 30.08.2006)

Quellen:

- Dpa (2006). Lepenies: Akademie der Wissenschaften wichtig für Ausland. Meldung vom 09.08.2006.
- Frühwald, Wolfgang (2006). Eine deutsche Stimme in der Welt. Tagesspiegel, 14.08.2006.
- Kekulé, A. S. (2005). Deutschland braucht endlich eine Akademie der Wissenschaften. Tagesspiegel, 12.10.2005.
- Leopoldina und Union d. Akademien (2006). Deutsche Akademien der Wissenschaften – Konzept einer Gründung.
- Schlicht, Uwe (2006). Neue Chance für die Nationale Akademie. Tagesspiegel, 08.08.2006.
- Simon, Dieter (2000). Im Internet: http://www.diejungeakademie.de/akademie/content_03_simon.htm
- Union der Akademien der Wissenschaften (2004). <http://www.akademienunion.de/pressemitteilungen/2004-008/>.
- Winnacker, E.-L. (2004). Neujahrsansprache 2004 des Präsidenten der DFG.
- Wissenschaftsrat (2004). Empfehlungen. Im Internet: <http://www.wissenschaftsrat.de/texte/5922-04.pdf>.
- Die ZEIT (2004). Krieg im Schrebergarten. Im Internet: http://www.zeit.de/2004/07/Dt_Nationalakademie.

Energie – Technologie – Naturwissenschaft

Die ökonomischen Ursachen der Entstehung von *Windfall Profits* der Stromerzeuger durch die Einführung des Handels mit Emissionszertifikaten

von Dr. Claus-Martin Gaul, Fachbereich WD 5

Am 28.06.2006 hat das Bundeskabinett den Nationalen Allokationsplan II (NAP II) für die Zuteilung der CO₂-Emissionszertifikate an Industrie und Kraftwerksbetreiber für die Periode 2008 bis 2012 zur Genehmigung in Brüssel verabschiedet. Der Nationale Allokationsplan dient als Vorlage für ein entsprechendes Zuteilungsgesetz, das nach der Sommerpause 2006 in den Bundestag eingebracht werden und zum 01.04.2007 in Kraft treten soll.

Ein von der Öffentlichkeit, der Politik und den Stromverbrauchern in der gegenwärtigen Zuteilungsperiode seit 2005 beklagtes Phänomen sind die seit Beginn des Emissionshandels aufgetretenen Strompreiserhöhungen bei gleichzeitig stark steigenden Gewinnen der Stromproduzenten. Eine solche Entwicklung kam für einige Beobachter insbesondere deshalb überraschend, da die Emissionszertifikate den Stromproduzenten kostenlos zugeteilt wurden.

Ökonomische Ursachen

Theoretisch ist der Zusammenhang zwischen der Einführung des Emissionshandels und dem Anstieg der Strompreise eindeutig. Vor dem 1. Januar 2005 konnte Strom produziert werden, ohne Emissionsrechte dafür vorweisen zu müssen. Seit der Einführung des Emissionshandels müssen zur Produktion von Strom entsprechende Zertifikate vorgewiesen werden. Das Recht, CO₂ zu emittieren, hatte vor Einführung der Zertifizierung keinen ökonomischen Wert, da es unbegrenzt zur Verfügung stand und deshalb nicht knapp war. Mit der Einführung des Emissionshandels ist die Gesamtmenge der CO₂-Emissionen der deutschen Stromproduzenten begrenzt. Ein Zertifikat, das zur Produktion von Strom in einer bestimmten Anlage eingesetzt wird, kann nicht mehr in einer anderen Anlage eingesetzt werden. Deshalb hat das ent-

sprechende Emissionsrecht nun einen ökonomischen Wert, der sich in seinem Preis an der Börse für CO₂-Zertifikate ausdrückt. Aus Sicht der Stromerzeuger sind mit der Produktion von Strom nun zusätzliche Kosten verbunden: die Kosten des Verbrauchs des zuteilten Emissionszertifikats. Statt das Emissionsrecht zu verbrauchen, könnte der Stromerzeuger das Recht weiterverkaufen. Der Verzicht auf diesen Verkaufserlös stellt die so genannten **Opportunitätskosten** des Zertifikateinsatzes dar. Aus diesem Grund müssen die Preise der CO₂-Zertifikate in den Strompreis eingehen und die Einführung des Emissionshandels muss aus theoretischer Sicht zu Strompreiserhöhungen führen.

Dieser theoretische Schluss ist unabhängig von der Art und Weise der Verteilung der Emissionsrechte. Die Allokation der Rechte ist lediglich von Bedeutung für die Belastungswirkung des Emissionshandels. Durch die kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate an die Stromhersteller ist diesen ein knappes und somit wertvolles ökonomisches Gut „geschenkt“ worden. Das gleiche Produkt (Strom) hat durch die Einführung des Zertifikatehandels einen höheren ökonomischen Wert als zuvor. Die dadurch entstehenden Belastungen tragen die Abnehmer von Strom (Stromkunden), die einen entsprechend höheren Preis bezahlen müssen. Abgesehen von den Effekten des zu erwartenden Rückgangs der Stromnachfrage tragen die Stromkunden die ökonomische Last des Emissionshandels und bei den „beschenkten“ Inhabern der Emissionszertifikate entstehen entsprechende Mehrgewinne ohne zusätzliche Anstrengungen, die so genannten *Windfall Profits*. Der Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) schätzt die *Windfall Profits* der deutschen Strombranche aufgrund der kostenlosen Zuteilung der Emissionszertifikate auf über 5 Mrd. Euro pro Jahr.

Vermeidung der *Windfall-Profits*

Die Erhöhung der Strompreise ist eine aus ökonomischer Sicht unvermeidliche und gewollte Folge der Einführung der Zertifikatspflicht für CO₂-Emissionen. Im Gegensatz dazu lassen sich die *Windfall Profits* der Stromerzeuger theoretisch ohne Schwierigkeiten vermeiden. Eine von den meisten Umweltökonomern befürwortete Möglichkeit wäre, die kostenlose Zuteilung der Emissionszertifikate durch eine **Auktion** zu ersetzen. Die CO₂-Emissionsrechte würden in diesem Fall unter den Stromerzeugern versteigert. Auf diese Weise würden die Einnahmen aus den Verkäufen nicht als *Windfall Profits* bei den Stromerzeugern verbleiben, sondern der Öffentlichen Hand zufließen. Mit diesen Geldern könnten entweder die Stromkunden für die höheren Strompreise entschädigt (z. B. durch eine Senkung der Ökosteuer auf Strom) oder staatliche Maßnahmen (z. B. zum Klimaschutz) finanziert werden. Die

Opportunitätskosten der Zertifikateverwendung, die Kostenkalküle der Stromerzeuger und somit die Verteuerung des Strompreises würden sich im Vergleich zur kostenlosen Zuteilung der Zertifikate bei ausreichender Konkurrenz im Strommarkt theoretisch nicht ändern. Mit einer Auktionierung der Emissionsrechte würden neben einer Vermeidung der *Windfall Profits* auch einige der technisch-administrativen Fragen der Zertifikatezuteilung vereinfacht.

Einer vollständigen Auktionierung der Zertifikate steht die zugrunde liegende EU-Richtlinie zum Emissionshandel entgegen. Dort wird bestimmt, dass in der ersten Zuteilungsperiode lediglich 5 % und in der zweiten Zuteilungsperiode von 2008-2012 lediglich 10 % der Emissionsrechte versteigert werden können. Die Bundesregierung hat sich mit der Vorlage des Nationalen Allokationsplans II für die Periode 2008-2012 aus Sorge vor möglichen Strompreiserhöhungen wegen fehlender Konkurrenz im Strommarkt bislang gegen einen Einstieg in die Auktionierung der Emissionszertifikate im europarechtlich erlaubten Rahmen entschieden.

(Lfd. Nr. 27/06 vom 29.06.2006)

Quellen:

- BAUER, Christof/ZINK, Jan Christoph (2005): Korrelation zwischen Strompreisen und CO₂-Zertifikatepreisen. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 55, S. 574-577.
- BUNDESKARTELLAMT (2006): Sachstandspapier zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung in Sachen Emissionshandel und Strompreisbildung. Bonn. www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/06_Sachstandspapier_Emissionshandel_und_Strompreisbildung_kor_.pdf [Stand: 28.06.2006].
- ECOLOGIC – INSTITUT FÜR INTERNATIONALE UND EUROPÄISCHE UMWELTPOLITIK GMBH (2005): Strompreiseffekte des Emissionshandels- Bewertung und Lösungsansätze aus ökonomischer Sicht. Berlin.
- Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) (2005): Pressemitteilung: Berechnung der Windfall Profits der Strombranche durch den CO₂-Emissionshandel. www.vik.de/fileadmin/vik/Pressemitteilungen/JPK2005/VIK_Berechnungen_Windfall_Profits.pdf [Stand: 28.06.2006]

Regime zur Regulierung der Nutzungsentgelte für die Stromnetze durch die Bundesnetzagentur

von Dr. Claus-Martin Gaul, Thomas Loskill, Ronny König,
Fachbereich WD 5

Die Bundesnetzagentur hat bei ihrer ersten Überprüfung der Stromnetze überhöhte Netzentgelte bei einigen der Netzbetreiber festgestellt. Mit der Novellierung des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) vom 13.07.2005 wurden die Energienetze der Regulierung der Bundesnetzagentur unterstellt. Um langfristig für mehr Wettbewerb zu sorgen, ist es Aufgabe der Bundesnetzagentur, die Kostenkalkulation der Netzbetreiber jährlich zu prüfen und übermäßige Preise für die Netznutzung auszuschließen.

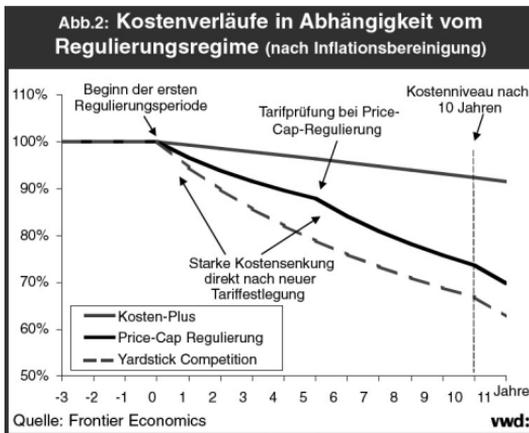
Die Behörde entschied am 31. Juli 2006 über die kalkulierten Durchleitungsgebühren der **Übertragungsnetzbetreiber** RWE und EnBW, sowie des **Verteilnetzbetreibers** TEN. Die bereits am 6. Juni 2006 erfolgte Entscheidung über eine 18-prozentige Kürzung der Übertragungsnetzentgelte von Vattenfall Europe Transmission (VET) wurde trotz des Einspruchs des Netzbetreibers vom Oberlandesgericht Düsseldorf mittlerweile als rechtmäßig bestätigt. Bei der RWE Transportnetz Strom GmbH beträgt die per 1. August 2006 verordnete Kürzung der Netzentgelte circa 9 Prozent und liegt somit niedriger als von Analysten vorab prognostiziert. Die EnBW Transportnetze AG muss aufgrund der Bestimmung der Bundesnetzagentur ihre Gebühren um 8 Prozent senken, während dem Verteilnetzbetreiber TEN Thüringer Energienetze GmbH ein Abschlag von rund 14 Prozent auferlegt wurde. Die von der Bundesnetzagentur beschlossenen Kürzungen ergaben sich in allen Fällen durch die Prüfung der von den Netzbetreibern veranschlagten Kosten, überwiegend in den Bereichen Anlagevermögen, kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung und kalkulatorische Gewerbesteuer. Die Beschlüsse haben eine Laufzeit bis zum 31. Dezember 2007, bei VET gelten sie bis zum Ende des Jahres 2006.

Der Essener Energiekonzern RWE, wie auch die EnBW Transportnetze AG, prüfen rechtliche Schritte gegen den Bescheid der Bundesnetzagentur, da sie als dessen Folge einen Umsatzrückgang bei den Nutzungsentgelten im hohen zweistelligen Millionenbereich prognostizieren und somit eine Gefährdung der Systemsicherheit als mögliche Konsequenz befürchten.

Die Netzdurchleitungsgebühren machen derzeit insgesamt etwas mehr als ein Drittel des Strompreises aus. Hiervon entfallen etwa 10% auf die Übertragungsnetzentgelte, während der Rest auf die Verteilnetze zurückzuführen ist. Für den vierten deutschen Übertragungsnetzbetreiber E.ON sowie die zahlreichen Betreiber der regionalen bzw. örtlichen Verteilnetze ist in den nächsten Wochen und Monaten mit Bescheiden der Bundesnetzagentur zu rechnen.

Um in Zukunft auf eine Kostenkontrolle verzichten zu können und die Effizienz und Innovationskraft der Unternehmen zu stärken, sieht § 21a EnWG die Möglichkeit der Einführung eines Systems der so genannten **Anreizregulierung** vor. Die Bundesnetzagentur hat am 30.06.2006 einen Bericht vorgelegt, in dem der Plan für eine Umsetzung dieses Systems unter Einbeziehung internationaler Erfahrungen und der Stellungnahmen der Betroffenen erarbeitet wurde.

Durch ein solches Regulierungsmodell, wie es in England zu einer Kostenhalbierung innerhalb der letzten 14 Jahre führte, sollen die Netzentgelte nicht mehr wie bisher durch Betrachtung der individuellen Kostensituation gebildet werden (**Kosten-Plus-Regulierung**). Stattdessen wird in einem zweistufigen Prozess versucht über die Verhinderung übermäßiger Renditen hinaus, einen Anreiz zur Kostensenkung zu geben. Als erster Schritt ist nach dem Plan der Bundesnetzagentur ab dem Jahr 2008 eine so genannte **Price-Cap-Regulierung** vorgesehen. Im



Rahmen dieser Methode werden statt der bisherigen jährlichen, nachträglichen Detailprüfungen der Kosten durch die Bundesnetzagentur die Entwicklung nur noch in regelmäßigen Abständen von einigen Jahren überprüft und die Preise entsprechend angepasst. Durch die

Festsetzung eines Höchstpreises für mehrere Jahre im Voraus erhalten Unternehmen Planungssicherheit und die Möglichkeit, durch Effizienzsteigerung und Kostensenkung ihre Rendite zu erhöhen. Für die Unternehmen besteht ein Anreiz, die Kosten zu senken, weil diese nicht

mehr wie bisher Grundlage der Kalkulation der zulässigen Nutzungsentgelte sind, sondern der Höchstpreis feststeht und deshalb der Gewinn des Unternehmens mit zusätzlichen Kostensenkungen steigt. Erst nach Ablauf der vorgegebenen Frist von mehreren Jahren wird der Höchstpreis erneut aufgrund der Kosten festgelegt. Auf diese Weise sollen die Wettbewerber auf ein möglichst einheitliches Effizienzniveau gebracht werden, bevor in der zweiten Phase, die nach dem Plan der Bundesnetzagentur frühestens 2014 beginnt, zu einem System übergegangen wird, in dem die Vorgaben zur Erlössenkung vollständig durch Unternehmensvergleiche ermittelt werden (**Yardstick Competition**). Das bedeutet, dass sich die Preissenkungsrate der Netznutzungsentgelte dann am durchschnittlichen Produktivitätsfortschritt der Branche orientieren wird. Es werden dann periodisch die Kosten der effizientesten Netzbetreiber ermittelt, um daraus einen für alle Anbieter verbindlichen Höchstpreis festzulegen. Damit werden die Netznutzungsentgelte nicht mehr an den Kosten des jeweiligen Unternehmens allein ausgerichtet, sondern an einer Größe, die außerhalb der Kontrolle des Unternehmens liegt. Von dieser Maßnahme erhofft sich die Bundesnetzagentur mehr Wettbewerb und Innovationen und letztlich niedrigere Preise für den Verbraucher.

(Lfd. Nr. 32/06 vom 10.08.2006)

Quellen:

- Gaul, Claus-Martin; Bauknecht, Sebastian. Der Aktuelle Begriff Nr. 74/05: „Bundesnetzagentur“
- Bericht der Bundesnetzagentur nach § 112a EnWG zur Einführung der Anreizregulierung nach § 21a EnWG <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/6715.pdf> [Stand: 03.08.2006]
- Pressemitteilung der Bundesnetzagentur zur Anreizregulierung. http://www.bundesnetzagentur.de/enid/3e479eb0cb1c602e2a2b84545f2dc548,0/Presse/Pressemitteilungen_d2.html#2006-06-30 [Stand: 03.08.2006]
- Bundesnetzagentur, Pressemitteilung: „Erste Genehmigung der Bundesnetzagentur für Stromnetzentgelt“ (08.06.2006) <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/6403.pdf> [Stand: 03.08.2006]
- Bundesnetzagentur, Pressemitteilung: „Bundesnetzagentur sieht Entscheidungspraxis durch OLG bestätigt“ (25.07.2006) <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/6965.pdf> [Stand: 03.08.2006]
- Bundesnetzagentur, Pressemitteilung: „Kürzungen von bis zu 14 Prozent bei drei weiteren Stromnetzbetreibern“ (31.07.2006) <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/6995.pdf> [Stand: 03.08.2006]
- Riechmann, Christoph; Milczarek, Janine. Anreizregulierung: Eine Chance für Verbraucher und Netzbetreiber? <http://www.frontier-economics.com/publications/en/62.pdf> [Stand: 03.08.2006]
- Deutschlandfunk: „Bundesnetzagentur hält niedrigere Strompreise für möglich“ http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/525356/ [Stand: 03.08.2006]

Entwicklungshilfe – Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Bilanz der Hilfsmaßnahmen – Ein Jahr nach dem Tsunami

von Birgit Strube-Edelmann, Fachbereich WD 2

Eines der schwersten Beben seit 100 Jahren (Stärke 9,3 auf der Richterskala) hat am 26. Dezember 2004 im Indischen Ozean den folgenschweren **Tsunami** mit über 223.000 Todesopfern ausgelöst. Mehr als 1,7 Millionen Menschen wurden obdachlos; die **Schäden** an der Infrastruktur in den betroffenen Ländern Indien, Indonesien, Sri Lanka, Thailand, Somalia sowie den Inselgruppen der Malediven, Seychellen, Lakkadiven, Andamanen und Nikobaren werden auf **insgesamt über 10 Milliarden US \$** geschätzt.

Die humanitäre Hilfe lief in großem Umfang unmittelbar nach der Tsunami-Katastrophe an, wodurch weitere Opfer und Epidemien vermieden werden konnten. Auf der großen Geberkonferenz am 11. Januar 2005 in Genf folgten 35 Staaten dem Hilfsappell der Vereinten Nationen und stellten die von der VN-Koordinationsstelle für humanitäre Beistandsmaßnahmen (OCHA) als notwendig errechneten 977 Mio. US \$ für die vordringlichsten Sofortmaßnahmen zur Verfügung. Zur Unterstützung der Koordination der internationalen Hilfe wurde im Februar 2005 der ehemalige amerikanische Präsident Bill Clinton zum VN-Sonderbeauftragten für den Wiederaufbau nach dem Tsunami ernannt.

Bis Ende November 2005 sind für die **humanitäre Soforthilfe sowie für den langfristigen Wiederaufbau** insgesamt ca. **13,6 Milliarden US \$** zugesagt worden. Für langfristige Wiederaufbaumaßnahmen sind dabei für Indien 800 Mio. US \$, die Malediven 262 Mio. US \$, Sri Lanka 2,95 Mrd. US \$ und für Indonesien 6,5 Mrd. US \$ vorgesehen. In der Summe von 13,6 Mrd. sind auch 22 Mio. US \$ ungebundener Mittel verschiedener VN-Organisationen und Fonds enthalten; nicht enthalten sind Sachlieferungen und die Gelder, die die betroffenen Länder aus eigenen Mitteln für den Wiederaufbau investieren. 45% der Gesamtsumme (= 6,16 Mrd. US \$) wurden von Regierungen (einschließlich der Europäischen Union) sowohl multilateral als auch bilateral zur Verfügung gestellt, 38 % (= 5,1 Mrd. US \$) wurden von privaten

Spendern über Nichtregierungsorganisationen und die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften sowie 17% (= 2,3 Mrd. US \$) von internationalen Finanzinstitutionen erbracht. Die **Weltbank** hat für die erste Wiederaufbauphase in Indien, Indonesien, Sri Lanka und den Malediven bisher 837,5 Mio. US \$ zur Verfügung gestellt. Sie hat außerdem für Indonesien den **Multi-Donor-Trust-Fund (MDTF)** eingerichtet, für den ca. 500 Mio. US \$ internationaler Zusagen erwartet werden. Die Europäische Union ist größter Einzahler in den MDTF; die Bundesregierung beteiligt sich mit 8,5 Mio. €. Die **Asiatische Entwicklungsbank** hat in Abstimmung mit der Weltbank, anderen internationalen Organisationen und Geberländern Wiederaufbauprogramme ausgearbeitet, in deren Rahmen ca. 600 Mio. US \$ Zuschüsse (aus Rücklagen der Bank und dem Jahresgewinn 2004) für den **Asian Tsunami Fund (ATF)** zur Verfügung stehen; aus bereits bestehenden Programmen werden weitere 175 Mio. US \$ auf die Tsunami-Hilfe umgeleitet. Ferner beteiligt sich die Bank mit 1 Mio. US \$ am überregionalen Tsunami-Frühwarnsystem im Indischen Ozean. Die **Europäische Kommission** hat Ende April 2005 das „Tsunami-Indikativprogramm 2005–2006“ mit einem Mittelumfang von 323 Mio. € beschlossen und bereits im Juni wurde ein Betrag in Höhe von 200 Mio. € für den MDTF bewilligt. Als weiteres großes Hilfsvorhaben der EU-Kommission wurde im Juli 2005 die Wiederaufbauhilfe für Sri Lanka mit einem Mittelumfang von 95 Mio. € beschlossen (55 Mio. € für 2005 und 40 Mio. € für 2006), nachdem die EU bisher bereits über das Amt für Humanitäre Hilfe (ECHO) insgesamt für die Region 103 Mio. € für humanitäre Soforthilfe bereitgestellt hatte. Das **deutsche Spendenaufkommen** für die Tsunami-Region betrug 2005 insgesamt 670 Millionen Euro; zur Einbindung von Kommunen, Unternehmen und Schulen für die Wiederaufbauhilfe wurde die „Partnerschaftsinitiative Fluthilfe“ gegründet, die derzeit 120 Hilfsprojekte der Zivilgesellschaft betreut. Die **Bundesregierung** hatte sofort nach der Katastrophe Mittel in Höhe von insgesamt 500 Mio. € für humanitäre Soforthilfe sowie für den Wiederaufbau (einschließlich eines deutsch-indonesischen Tsunami-Frühwarnsystems als Teil des regionalen Frühwarnsystems) angekündigt. Die deutsche bilaterale Wiederaufbauhilfe konzentriert sich auf die beiden am schwersten betroffenen Länder Indonesien und Sri Lanka. Im Mai 2005 hat der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages die erste Tranche in Höhe von 275 Mio. € für multi- und bilaterale Maßnahmen freigegeben.

Laut Angaben des VN-Sonderbeauftragten für den Wiederaufbau nach dem Tsunami stehen – von einer größeren Finanzierungslücke für die

Malediven und einer kleineren für die weniger betroffenen Staaten abgesehen – z. Z. ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung. Die von der Flut betroffenen Staaten haben auch eigene Mittel für den Wiederaufbau bereitgestellt, so z.B. Indien ca. 1,4 Mrd. US \$ und Indonesien ca. 2 Mrd. US \$. Sri Lanka und Indonesien haben entsprechende Behörden zur Koordination der Wiederaufbau-Aktivitäten eingerichtet, da der Wiederaufbau aufgrund jahrelanger, teilweise bewaffneter Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Rebellenbewegungen besonderen Schwierigkeiten ausgesetzt ist. In Sri Lanka hat sich trotz des 2002 vereinbarten Waffenstillstands zwischen der Regierung und der tamilischen Separatistenbewegung die Situation aufgrund ungeklärter Fragen der Verteilung der Wiederaufbauhilfe wieder verschärft; in Indonesien hat sich dagegen die Lage durch das im August 2005 in Helsinki unterzeichnete – vor dem Hintergrund der Flutkatastrophe zustande gekommene – Friedensabkommen zwischen der Regierung und der um die Unabhängigkeit der Provinz Aceh kämpfenden Befreiungsbewegung GAM entspannt. Aus den **bisherigen Wiederaufbaumaßnahmen**, die auf die akute Nothilfe folgten und die im Rahmen der Versorgung mit Wohnraum, Trinkwasser, Strom, Gesundheitseinrichtungen, der Grund- und Berufsbildung, der Unterstützung der Fischer und der allgemeinen Wirtschaftsförderung durchgeführt worden sind, wurden folgende Erkenntnisse gezogen („*lessons learned*“): Nicht nur innenpolitische Konflikte wie in Indonesien und Sri Lanka, sondern auch soziale Ungleichheiten (wie z.B. die Benachteiligung von Bevölkerungsgruppen, u.a. der „Unberührbaren“ in Indien, mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten für Frauen, die Vielzahl der Waisen und Halbwaisen) erschweren die Hilfe und erfordern ein sensibles Vorgehen. Weitere Hindernisse bilden ungeklärte Fragen der Landbesitzverhältnisse und der Größe des bebauungsfreien Küstenstreifens, das teilweise Fehlen einheimischer zivilgesellschaftlicher Organisationen, die Hilfsprojekte planen bzw. umsetzen können, sowie eine häufig mangelnde Berücksichtigung lokalen und traditionellen Wissens bei Wiederaufbaumaßnahmen. Zusätzliche Schwierigkeiten stellen Intransparenz und Korruption bei Mittelverwendung und Projektdurchführung dar. Als **Prioritäten für den weiteren Wiederaufbau**, der voraussichtlich noch drei bis fünf Jahre in Anspruch nehmen wird, werden vom **VN-Beauftragten für den Wiederaufbau** in seiner Bilanz der bisherigen Tsunami-Hilfe genannt: Politische Aussöhnung in den Konfliktregionen, Klärung eigentumsrechtlicher Fragen beim Landbesitz, Bildung eines integrierten Küstenzonenmanagements (mit den Komponenten Katastrophenvorsorge und -früherkennung, Flächennutzungsplanung, infrastrukturelle und wirtschaftliche Entwicklung, einschließlich Tourismusförderung un-

ter Berücksichtigung von Umweltaspekten), Capacity Building in regionalen und kommunalen Verwaltungen, Qualifizierung von Lehrern und Handwerkern, Schaffung psychosozialer Betreuungseinrichtungen, Aufbau von Institutionen der Raum- und Umweltplanung, Ausbau des Mikrofinanzwesens, Schließung der Finanzierungslücken sowie Sicherstellung, dass die Hilfeleistungen auch sehr arme und verletzte Bevölkerungsgruppen erreichen. Clinton betont, dass verantwortliche Regierungsführung und transparentes staatliches Handeln ebenso wie Eigeninitiative und Partizipation der betroffenen Menschen zu den entscheidenden Bedingungen für Erfolg und Nachhaltigkeit der Maßnahmen gehören, die über die reine Wiederherstellung hinaus zu einem umweltverträglicheren, sozial gerechteren und technisch sichereren Wiederaufbau führen sollen („**build back better**“).

(Lfd. Nr. 02/06 vom 11.01.2006)

Quellen:

- UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Tsunami 2005: Financial Tracking Service (<http://ocha.unog.ch/fts/index.aspx?PageID=tsunamiHomePage>).
- BMZ (2005). Zwischenbilanz des deutschen Beitrages zum Wiederaufbau. Ein Jahr nach der Flutkatastrophe im indischen Ozean. Bonn.
- Clinton, Bill (2005). Tsunami Recovery (http://www.tsunamispecialenvoy.org/pdf/QSE_anniversary.pdf).
- Scharioth, Klaus (2005). Ein Überblick über die deutsche Hilfe – ein Jahr nach der Tsunami-Katastrophe. In e-special Nr. 3 12/2005 (http://www.bundesregierung.de/E-Magazines-,413.933382/e-magazine.htm?link=bpa_ezine).

4. Weltwasserforum in Mexiko / 2. Weltwasserbericht der VN

von Birgit Strube-Edelmann, Fachbereich WD 2

Die weltweiten Süßwasservorkommen machen nur 3,5% der gesamten Wassermenge aus, die übrigen 96,5% sind in den Weltmeeren gebunden. In immer mehr Regionen der Erde wird Wasser, bedingt durch Bevölkerungswachstum, Verschwendung, Verschmutzung und Klimawandel zu einer gefährdeten Ressource. Aufgrund der Begrenztheit werden sich **Konflikte** bei der **Nutzung und Verteilung von Süßwasser** ergeben bzw. weiter verschärfen. Dies gilt vor allem im Nahen und

Mittleren Osten, im Südlichen Afrika und im asiatischen Raum. Aber auch in Regionen mit (noch) ausreichendem Wasserangebot kann es aufgrund von Verschmutzung und von Verteilungskonflikten zwischen Landwirtschaft, Industrie und Haushalten zu kritischen Situationen kommen. Der nachhaltigen Nutzung von Wasser kommt daher ein hoher Stellenwert zu.

Vom 16. bis 23. März 2006 fand in Mexiko das vom Weltwasserrat veranstaltete **4. Weltwasserforum** (World Water Forum) zu dem Thema „Lokale Aktionen für eine globale Herausforderung“ (Local action for global challenge) statt. Das Forum, das keine zwischenstaatliche Einrichtung, sondern eine internationale Diskussionsplattform für Akteure im Bereich der Wasserbewirtschaftungspolitik (Politiker, Wasserversorgungsunternehmen, Forscher und Nichtregierungsorganisationen) ist, befasste sich mit den Möglichkeiten einer verbesserten Wasserversorgung und sanitärer Entsorgung. Organisiert wird das Weltwasserforum, das seit 1997 alle drei Jahre stattfindet, von dem in Marseille ansässigen Weltwasserrat. Der **Weltwasserrat** versteht sich als Einrichtung, deren Ziel die Sensibilisierung der Weltgemeinschaft für die Wasserproblematik und die Förderung effizienten Wassermanagements ist. Finanziert wird der Weltwasserrat durch Beiträge seiner z. Z. 300 Mitglieder, zu denen Forschungseinrichtungen, Unternehmen der Wasserwirtschaft, internationale Organisationen, nationale Ministerien und Nichtregierungsorganisationen gehören, sowie durch projektbezogene Zuwendungen von Regierungen und internationalen Organisationen. Derzeitiger Präsident ist der Franzose Loïc Fauchon.

Am 4. Weltwasserforum in Mexiko nahmen 13.000 Vertreter aus 148 Staaten, Entwicklungsinstitutionen, Forschungsinstituten, Wasserkonzernen und Nichtregierungsorganisationen (NGO) teil. In der **Abschlussklärung des Forums** wurde die **Bedeutung einer nachhaltigen Wasserversorgung** bekräftigt und auf die **erheblichen Finanzmittel** hingewiesen, die für eine ausreichende Versorgung der Weltbevölkerung mit Wasser notwendig seien. Für Süd- und Südostasien wurde dabei ein Investitionsvolumen in Höhe von 60 Milliarden US-Dollar und für Afrika in Höhe von 20 Milliarden US-Dollar genannt. Hinsichtlich der von Nichtregierungs- und Hilfsorganisationen nachdrücklich geforderten Proklamation eines „**Grundrechtes**“ auf freien Zugang zu Wasser wurde allerdings **kein Beschluss** gefasst. Vier Länder – Kuba, Bolivien, Venezuela und Uruguay – nahmen die Abschlussklärung jedoch nur unter Vorbehalt an. Sie betonten in einer separaten Erklärung, dass Wasser und Wasserwirtschaft als ein „souveränes Recht“ eines jeden

Landes anzusehen sei. Diese Zusatzerklärungen sind vor dem Hintergrund der Auseinandersetzungen über die Frage zu sehen, ob es sich bei Wasser um ein „**öffentliches Gut**“ handelt und die Verfügbarkeit von sauberem Trinkwasser ein vom Staat zu garantierendes Grundrecht darstellt. Die Diskussion darüber war u. a. auch Gegenstand des parallel zum Weltwasserforum tagenden „**Internationalen Forums zur Verteidigung des Wassers**“: Das Forum, das von internationalen NGO und Hilfswerken veranstaltet wurde, versteht sich als Gegenveranstaltung zum Weltwasserforum und bot vor allem jenen Kritikern eine Plattform, die auf die negativen Effekte einer **Privatisierung der Wasserversorgung** hinwies, die ihrer Auffassung nach zu Preiserhöhungen, mangelnden Neuinvestitionen bei einer flächendeckenden Versorgung bzw. Modernisierung maroder Leitungssysteme und zu einer Unterversorgung der ärmeren städtischen und ländlichen Bevölkerung führt.

Am diesjährigen **Weltwassertag**, der gemäß einer VN-Resolution aus dem Jahr 1992 jeweils am 22. März stattfindet, haben die Vereinten Nationen ihren **Zweiten Weltwasserbericht** zu dem Thema „**Wasser – eine geteilte Verantwortung**“ (World Water Development Report: Water – a shared responsibility) vorgelegt. Der Weltwasserbericht, der von 24 VN-Organisationen gemeinsam erarbeitet wurde, bildet eine **Bestandsaufnahme der globalen Wasserproblematik**, indem er nicht nur die aktuelle Situation und die künftig zu erwartende Entwicklung der Süßwasserressourcen darstellt, sondern auch Ursachen analysiert und auf Lösungsansätze hinweist. Der Weltwasserbericht steht in engem Zusammenhang mit den im Jahr 2000 beschlossenen Millenniums-Entwicklungszielen, insbesondere mit dem so genannten Unterziel 10, das sich auf den Wasser- und Sanitärbereich bezieht: Danach soll bis zum Jahr 2015 die Zahl der Menschen, die keinen Zugang zu Trinkwasser und zu einer gesundheitlich unbedenklichen Abwasserentsorgung haben, halbiert werden.

Der Bericht hält fest, dass trotz bisher erreichter Erfolge weiterhin 1,1 Milliarden Menschen ohne ausreichend sauberes, zugängliches Trinkwasser leben, 2,6 Milliarden Menschen keinen Zugang zu gesundheitlich unbedenklichen sanitären Einrichtungen (Toiletten oder Waschmöglichkeiten) haben und täglich mehr als 4 500 Kinder aufgrund verschmutzten Wassers an Cholera-, Typhus- und Durchfallerkrankungen sterben. Gleichzeitig hat sich der **weltweite Wasserverbrauch fast verzehnfacht**, was bedeutet, dass der Wasserbedarf deutlich schneller gestiegen ist als die Bevölkerungszahl. **Länder mit Wasserknappheit** sind

zz. Ägypten, Algerien, Burundi, Israel, Jemen, Jordanien, Kuwait, Libyen, Oman, Ruanda, Saudi-Arabien, Singapur, Tunesien und Vereinigte Arabische Emirate. Laut Schätzungen werden bis zum Jahr 2035 auch Äthiopien, Burkina Faso, Haiti, Kenia, Malawi, Marokko und Somalia dazugehören. Der Bericht prognostiziert, dass die Zahl der Menschen, die mit Wasserknappheit leben müssen, in den nächsten 25 Jahren auf etwa 5,4 Milliarden steigen wird und weist darauf hin, dass sich die Situation insbesondere in den Städten verschärfen wird, da im Jahr 2030 voraussichtlich zwei Drittel aller Menschen in Städten, davon zwei Milliarden in den Slums der Mega-Cities, leben werden. Der Weltwasserbericht geht davon aus, dass das Trinkwasser-Millenniumsziel zwar im weltweiten statistischen Mittel erreicht werden wird, allerdings nicht in allen Regionen, da voraussichtlich insbesondere Afrika südlich der Sahara das Ziel verfehlen wird.

Die **Gründe für den ansteigenden Wasserverbrauch** sind vor allem in der **Nahrungsproduktion** zu sehen, insofern für die Ernährung der steigenden Weltbevölkerung immer größere landwirtschaftliche Flächen bewässert werden müssen. Bereits jetzt fließen fast 75 % des weltweit verfügbaren Trinkwassers in die Landwirtschaft. Als weitere **Ursachen für den zunehmenden Wassermangel** nennt der Bericht neben fehlenden Niederschlägen in den Trockengebieten den wachsenden Pro-Kopf-Verbrauch, Verschwendung sowie Verluste durch defekte Leitungssysteme, vor allem jedoch eine **verfehlte Wasserpolitik und Missmanagement**. Insbesondere das Fehlen angemessener Institutionen bzw. das Versagen von staatlichen Institutionen und Wirtschaftsunternehmen, der Mangel an Investitionen im Bereich der Ausbildung von Fachkräften und zum Bau von Infrastruktur sowie generell **unzureichende Rechtssysteme und korrupte Bürokratien** sieht der Bericht als entscheidende Faktoren an, die eine gerechte Wasserversorgung behindern. Hinsichtlich der **Lösungsansätze** betont der Weltwasserbericht die große Bedeutung von „**good governance**“, d.h. ein verantwortliches Vorgehen der im Wasser- und Abwasserbereich tätigen Behörden und Institutionen. Die zusätzlichen Finanzmittel, die der Bericht einfordert, sollen so eingesetzt werden, dass sie gerade auch den armen Bevölkerungsschichten den Zugang zu Wasser ermöglichen.

(Lfd. Nr. 21/06 vom 13.04.2006)

Quellen:

- 2nd United Nations World Water Development Report: 'Water, a shared responsibility' (<http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr2/>);
- World Water Council (<http://www.worldwatercouncil.org/>);

- World Water Forum (<http://www.worldwaterforum.org/home/home.asp>)
World Water Assessment Programme (<http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/index.shtml>);
- Kürschner-Pelkmann, Frank (2006) UN-Weltwasserbericht: Viele Fakten und einige umstrittene Vorschläge. (http://www.epo.de/index.php?option=com_content&task=view&id=1452&Itemid=33)

Die Millennium Development Goals

von Birgit Strube-Edelmann, Fachbereich WD 2

Der am 16. Oktober gerade wieder begangene internationale „Tag für die Beseitigung der Armut“ hat die **Millenniumserklärung**, die im September 2000 von 189 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen auf einer Sondergeneralversammlung in New York beschlossenen worden ist, wieder stärker in das öffentliche Bewusstsein gehoben. In der Erklärung, die die globalen Herausforderungen zu Beginn des neuen Jahrtausends zusammenfasst, bekräftigen die Staaten ihren Willen, sich für Frieden, Sicherheit und Abrüstung, Entwicklung und Armutsbekämpfung, Schutz der gemeinsamen Umwelt, Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung einzusetzen.

Zur Umsetzung der armutsorientierten und umweltbezogenen Aussagen der Millenniumserklärung haben die Vereinten Nationen acht internationale Entwicklungsziele formuliert, die als Millenniums-Entwicklungsziele oder **Millennium Development Goals (MDG)** bezeichnet werden und die von der internationalen Gemeinschaft bis zum Jahre 2015 erreicht werden sollen. Im Unterschied zu der breit gefassten Millenniumserklärung stellen die acht MDG eine Auswahl dar, die sich auf bestimmte soziale, ökologische und politische Aspekte konzentriert. Die 8 MDG lauten:

1. Extreme Armut und Hunger beseitigen: Senkung der Zahl der Menschen, die von weniger als einem US-Dollar pro Tag leben, um die Hälfte,
2. Grundschulausbildung für alle Kinder gewährleisten,
3. Gleichstellung und größeren Einfluss der Frauen fördern,
4. Kindersterblichkeit senken,
5. Gesundheit der Mütter verbessern: Reduzierung der Müttersterblichkeit um drei Viertel.

6. HIV/Aids, Malaria und andere Krankheiten bekämpfen,
7. Eine nachhaltige Umwelt gewährleisten: Übernahme der Grundsätze nachhaltiger Entwicklung in die nationale Politik; Senkung der Zahl der Menschen ohne Zugang zu Trinkwasser um die Hälfte,
8. Eine globale Partnerschaft im Dienst der Entwicklung schaffen: Schaffung eines offenen Handels- und Finanzsystems, Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Beseitigung ihrer Schuldenprobleme und bei der Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze.

Die acht Hauptziele (Goals) sind in achtzehn konkrete Teilziele (Targets) mit insgesamt 48 Indikatoren aufgegliedert, wobei die Indikatoren der konkreten Bestimmung der Fortschritte bei der Zielerreichung dienen sollen. Prinzipien, die in der Millenniumserklärung und in den MDG besonders hervorgehoben werden, sind die Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikbereichen, ein abgestimmtes Vorgehen der einzelnen Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit sowie eine Erhöhung der Effizienz und Wirksamkeit der Zusammenarbeit. Die MDG sind politisch verbindliche Ziele, die eindeutige zeitliche und inhaltliche Vorgaben machen. Diese starke politische Bindungswirkung beinhaltet allerdings keine völkerrechtliche Verbindlichkeit. Auch das Vorgehen zur Erreichung der MDG ist nicht vorgeschrieben: Jede Regierung legt eine eigene, speziell auf ihr Land zugeschnittene nationale Armutsbekämpfungsstrategie fest, die jeweils mit den bereits bestehenden Strategiepapieren zur Armutsbekämpfung (den sog. Poverty Reduction Strategie Papers) abzustimmen ist.

Die **Vereinten Nationen** unterstützen die MDG mit folgenden Maßnahmen: Umsetzung der **Millenniumskampagne**, mittels derer die Länder des Südens und des Nordens für die Millenniumserklärung und die MDG mobilisiert und vernetzt werden sollen; Erarbeitung von **Millenniumsberichten**, die die Fortschritte auf internationaler und nationaler Ebene festhalten; Unterstützung und Beratung einzelner Länder bei der Implementierung von Programmen. Schließlich haben die VN das sog. „**Millenniumsprojekt**“ in Auftrag gegeben, für das ein unabhängiges Beratungsgremium 2005 unter Leitung des Harvard-Ökonomen Jeffrey Sachs einen Bericht unter dem Titel „Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals“ vorgelegt hat. Dort werden Handlungsoptionen für die Politik sowie ein Implementierungsplan mit konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der MDG bis zum Jahr 2015 vorgelegt. Außerdem mahnt der Bericht die Geberländer, ihre Hilfen aufzustocken und vor allem das Versprechen einzuhalten, 0,7% ihres Bruttonationalprodukts für öffentliche Entwicklungshilfe aufzuwenden.

Bestandsaufnahmen der VN und ihrer Organisationen zum **Stand der Erreichung der MDG** zeigen, dass die Entwicklungsfortschritte starke regionale Unterschiede aufweisen. Die Tätigkeitsberichte des VN-Generalsekretärs an die Generalversammlung, der jährlich erscheinende **„Millennium Development Goals Report“** der VN und die **Fortschrittsberichte der Weltbank** zu den MDG (**„Global Monitoring Report“**) unterscheiden grob drei Ländergruppen: Danach werden große Teile Asiens und Nordafrikas nicht nur das Ziel, die Einkommensarmut zu halbieren, erreichen, sondern auch viele der anderen MDG. Westasien und Lateinamerika hingegen werden Fortschritte in den Sektoren Bildung und Gesundheit machen, ohne dazu in der Lage zu sein, die Einkommensarmut wie vorgesehen zu verringern. Die dritte Gruppe, Afrika sowie einige der ärmsten Länder in den anderen Kontinenten, werden bei gleich bleibenden Trends – abgesehen von Teilzielen im Bildungs- und Gesundheitsbereich, die in einigen Ländern erreichbar erscheinen – die meisten MDG nicht verwirklichen können. Der „Global Monitoring Report 2005“ der Weltbank mit dem Titel „MDG: From Consensus to Momentum“ bestätigt, dass die Fortschritte bei der Umsetzung der MDG langsamer und regional ungleichmäßiger als ursprünglich erwartet seien, wobei Subsahara-Afrika am weitesten zurückbleiben werde. Der Bericht schlägt daher einen Fünf-Punkte-Plan vor, mit dem die MDG in den nächsten zehn Jahren durch mehr Eigenanstrengungen der Entwicklungsländer, durch ein besseres Umfeld für privatwirtschaftliches Wachstum, die Beseitigung von Handelsbarrieren und die quantitative Verdoppelung sowie die qualitative Verbesserung der öffentlichen Entwicklungshilfe der Industriestaaten doch noch eine Realisierungschance hätten. Der „Millennium Development Goals Report 2006“ bestätigt weitere Fortschritte bei den Gesundheits- und Bildungszielen sowie bei der Beseitigung der extremen Armut, die zumindest im statistischen Mittel aufgrund der Fortschritte in Süd- und Ostasien bis 2015 erreicht werden könnte. Die Mittel für die öffentliche Entwicklungszusammenarbeit haben nach Angaben des Berichtes im Jahr 2005 erstmals die 100-Milliarden-Dollar-Grenze überschritten. Insgesamt ist der Bericht dennoch skeptisch, ob alle Ziele bis 2015 erreicht werden können.

In der internationalen wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Debatte wird nicht nur der bisherige Stand der Umsetzung der MDG, sondern auch der Ansatz der MDG generell kritisiert. Problematisch sei, dass die Ziele für den vorgegebenen Zeitrahmen zu hoch gesteckt seien, zu sehr unter quantitativen und zu wenig unter qualitativen Aspekten betrachtet würden. Außerdem seien sie zu sehr im Blick auf die

armen Länder Afrikas und Asiens formuliert worden, wohingegen die spezifischen Probleme Lateinamerikas wie Gewalt, Kriminalität und Korruption in den MDG zu wenig Berücksichtigung gefunden hätten. Trotz Kritik sind die Millenniumserklärung und die MDG inzwischen zum Bezugsrahmen der internationalen Zusammenarbeit geworden. Handlungsrahmen für den **Beitrag Deutschlands** zur Erreichung der internationalen Entwicklungsziele ist das 2001 von der Bundesregierung beschlossene „**Aktionsprogramm 2015. Armutsbekämpfung – eine globale Aufgabe**“. In zwei Berichten (2002 und 2005) über die Umsetzung des Aktionsprogramms werden die Beiträge Deutschlands zur Erreichung der MDG am Beispiel konkreter Maßnahmen und Programme der deutschen Entwicklungszusammenarbeit dargestellt.

(Lfd. Nr. 44/06 vom 03.11.2006)

Quellen:

- Report of the Secretary General (2004): Implementation of the United Nations Millennium Declaration, A/59/282, 27.08.2004, <http://daccessdds.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N04/465/40/PDF/N0446540.pdf?OpenElement>.
- Report of the Secretary-General on the work of the Organization. General Assembly Official Records Sixty-first Session Supplement No. 1 (A/61/1), http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/SGReports/61_1/a_61_1_e.pdf
- United Nations (2006). Millennium Development Goals Report: New York 2006, <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf>
- Worldbank (2005, 2006): Global Monitorimnfg Report. Washington 2005, 2006
BMZ (2005): Der Beitrag Deutschlands zur Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele (BMZ Materialien, Nr. 140), Bonn 2005. (www.bmz.de/de/service/infothek/fach/materialien/materialie140.pdf)

Europa (EG-, EU-Recht)

Menschenrechtskommissar des Europarates

von Dr. Birgit Schröder, Simon Gust, Referat WI 2

Die Parlamentarische Versammlung des Europarates wählte am 5. Oktober 2005 den Schweden **Thomas Hammarberg** zum Menschenrechtskommissar. Er wird ab April 2006 dem seit Anfang 2000 amtierenden Menschenrechtskommissar Alvaro Gil-Robles nachfolgen.

Das Mandat

Die Aufgaben des Menschenrechtskommissars sind weder judikativ, wie die des Europäischen Gerichtshofs, noch quasi exekutiv, wie die des Ministerkomitees. Der Menschenrechtskommissar soll vielmehr die Menschenrechtserziehung, das Bewusstsein und die Achtung der Menschenrechte in den Mitgliedstaaten fördern (Entschließung 99(50) des Ministerkomitees vom 7. Mai 1999). Daher ist er insbesondere auf die Kooperation mit dem Ministerkomitee und den Mitgliedstaaten angewiesen und soll ihnen helfen, die Verpflichtungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) umzusetzen.

Um die **effektive Durchsetzung und Wahrung der Menschenrechte**, wie sie in den Konventionen des Europarates festgelegt wurden, zu fördern, hat der Menschenrechtskommissar mehrere Instrumente zur Hand: seine regelmäßigen Länderberichte aufgrund von offiziellen Besuchen in den Mitgliedstaaten, seine länderspezifischen Empfehlungen, seine direkten Interventionen in Krisensituationen sowie Pressearbeit und Vorträge in den Mitgliedstaaten.

Der Menschenrechtskommissar kann den Mitgliedstaaten offizielle Besuche abstatten und sich mit Mitgliedern der nationalen Regierung, des Parlaments, der Judikative sowie Ombudspersonen und nationalen Nichtregierungsorganisationen treffen. Außerdem kann der Menschenrechtskommissar Orte inspizieren, die im Bezug auf den Menschenrechtsschutz besonders sensibel sind, wie zum Beispiel Gefängnisse, Asylbewerberunterkünfte und Wohnheime für Menschen mit geistiger Behinderung. Im Anschluss veröffentlicht er einen detaillierten Länderbericht mit zahlreichen Empfehlungen und verfolgt in Nachbereitungen die Beseitigung etwaig festgestellter Missstände. Beim Verdacht

schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen kann der Menschenrechtskommissar direkt intervenieren. Er ermittelt dann vor Ort und erstattet dem Ministerkomitee und der Parlamentarischen Versammlung Bericht.

Um der Komplexität von **legislativen Defiziten im Bereich der Menschenrechte** gerecht zu werden, veröffentlicht der Menschenrechtskommissar auch Rechtsgutachten über bestehende oder geplante Gesetze in den Mitgliedstaaten.

Die **Bildung und das Bewusstsein im Hinblick auf Menschenrechte** versucht der Menschenrechtskommissar vor allem durch Seminare und Konferenzen zu fördern. So wird etwa in Seminaren für Mitglieder der Streitkräfte erörtert, wie der Schutz der Menschenrechte sowohl in der inneren Struktur als auch bei Einsätzen besser zur Geltung gebracht werden könne.

Gerade auch die **Förderung der nationalen Menschenrechtseinrichtungen**, wie z.B. die Schaffung einer nationalen Ombudsperson in den Mitgliedstaaten, spielt eine wichtige Rolle bei der Tätigkeit des Menschenrechtskommissars. Auf Initiative des ersten Menschenrechtskommissars wurde ein *runder Tisch des Europarats für nationale Ombudsleute und Menschenrechtsinstitute* geschaffen, der alle zwei Jahre zusammen trifft.

Das Wahlverfahren

Die Wahl zum Menschenrechtskommissar erfolgt durch ein Zusammenspiel beider Organe des Europarates: des **Ministerkomitees**, in dem die Außenminister der Mitgliedstaaten bzw. ihre Ständigen Vertreter sitzen, und der **Parlamentarischen Versammlung**, die sich aus den Abgeordneten der nationalen Parlamente zusammensetzt. Das Ministerkomitee hört die Kandidaten an und wählt hiernach drei Kandidaten aus. Die Kandidaten müssen Staatsangehörige eines der Mitgliedstaaten des Europarats sein und über hervorragende persönliche Qualitäten und Erfahrungen auf dem Gebiet der Menschenrechte verfügen. Die Parlamentarische Versammlung wählt schließlich aus den drei vorgeschlagenen Kandidaten des Ministerkomitees den Menschenrechtskommissar für eine einmalige Amtszeit von sechs Jahren.

Ausblick

Um der Erfüllung der Aufgaben gerecht zu werden und um das Amt zu stärken, haben die Staats- und Regierungschefs des Europarats auf

dem Dritten Gipfel in Warschau im Mai 2005 entschieden, das Budget des Kommissars deutlich zu erhöhen. Dadurch soll der Kommissar nicht mehr so stark von Sonderzuwendungen der Regierungen und der Abordnung von Mitarbeitern aus den Mitgliedstaaten angewiesen sein.

Das (zurzeit zur Ratifikation ausliegende) 14. Zusatzprotokoll zur EMRK sieht das Recht des Menschenrechtskommissars vor, zu einzelnen vor dem Gerichtshof verhandelten Fällen schriftliche Stellungnahmen abzugeben und bei Anhörungen anwesend zu sein. Es ist Aufgabe des neuen Menschenrechtskommissars, diese bisher nicht existente Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof aufzubauen und zu gestalten.

Unumstritten muss der Kommissar seine Präsenz in der Öffentlichkeit steigern, um sein Amt und den Europarat insgesamt bekannter zu machen. Gerade im Kontext des Kampfes gegen den Terrorismus und Extremismus bedarf es zudem einer Institution, die immer wieder die Vereinbarkeit der von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen mit den Menschenrechten überprüft und anmahnt.

(Lfd. Nr. 01/06 vom 10.01.2006)

Quellen:

- Brummer, Klaus: Konfliktbearbeitung durch internationale Organisationen, Erlangen-Nürnberg, 2004.
- Nowak, Manfred: Einführung in das internationale Menschenrechtssystem, Graz 2002.
- The Commissioner for Human Rights: 4th Annual Report, January to December 2003.
- Schulz, Sebastian: Der Menschenrechtskommissar des Europarats – ein Erfolgsmodell? In: Menschenrechtsmagazin 1/2003

Die Tiertransportverordnung der EU

von Katja Meyer zu Heringdorf, Magdalena Stawska, Fachbereich WD 5

Die Verordnung (EG) Nr. 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport und damit zusammenhängenden Vorgängen (ABl. L 3/1 vom 5. Januar 2005) tritt am 05. Januar 2007 in Kraft. Die Verordnung ist das Ergebnis einer umfangreichen Überarbeitung der bisherigen Tiertransportregelungen der Gemeinschaft. Zweck der Verordnung ist

die Verbesserung des Schutzes von Tieren beim Transport und den damit zusammenhängenden Vorgängen, also beispielsweise in Haltungsbetrieben, auf Viehmärkten und in Schlachthöfen, da bedingt durch die industrielle Massentierhaltung Geburtsort, Maststall und Schlachthof oft weit entfernt voneinander liegen.

Die Verordnung löst die Richtlinie 91/628/EWG und die Verordnung (EG) Nr. 411/98 ab. Sie ändert die Richtlinien 64/432/EWG und 93/119/EG, sowie die Verordnung (EG) Nr. 1255/97.

Für Tiere bedeutet Transport vielfach eine erhebliche Belastung. Manifoldige Reize, wie beispielsweise die ungewohnte Be- und Entladung, unregelmäßige Fütterung, Tränke und Pflege, sowie die häufig lange Transportdauer wirken auf Tiere Stress auslösend.

Zum Schutz der Tiere wurde bereits im Jahr 1991 die Richtlinie 91/628/EWG (ABl. L 340/17 vom 11. Dezember 1991) eingeführt. Sie behandelt Kontrollmodalitäten und die erforderliche Grundausstattung der Tiertransportfahrzeuge und wurde später um Vorschriften zu Fahr- und Ruhezeiten sowie Fütterungs- und Tränkvorschriften erweitert. Das geltende Recht enthält inhaltlich wichtige Bestimmungen unter anderem über die Transportfähigkeit von Tieren, die Transporthöchstdauer, Ruhepausen und Besatzungsdichte. Diese werden von der neuen Verordnung zum Teil übernommen, ergänzt und verschärft.

Die Einhaltung der Regelungen der Richtlinie erwies sich in der Praxis oft als problematisch. Gründe waren die unterschiedliche Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten (in Deutschland erfolgte die Umsetzung mit der Tierschutztransportverordnung – TierSchTrV – vom 11.06.1999) und das Fehlen der konkreten Festlegung der Verantwortlichkeit. In einem Bericht vom Dezember 2000 über die Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten stellte die Kommission fest, dass die Hauptprobleme in der Nichtbeachtung und der unzureichenden Kontrolle der Gesetzgebung lägen.

Die neue Verordnung soll durch ihre unmittelbare Wirkung ein homogenes Schutzniveau schaffen. Außerdem sollen effiziente Überwachungsmechanismen die Einhaltung der Vorschriften gewährleisten. Durch die genaue Benennung der Verantwortlichkeit innerhalb der „Transportkette“ ist es künftig möglich, in jedem Transportstadium den Verantwortlichen zu ermitteln und zur Rechenschaft zu ziehen. Insgesamt wird der Tierschutz, gerade auch bei Langstreckentransporten (Transporte von über acht Stunden) sowie bei innerstaatlicher Beförderung, verstärkt.

Satellitennavigationssysteme an Bord von Langstreckenfahrzeugen sollen den zuständigen Behörden einen Einblick in die Einhaltung der Fahr- und Ruhezeiten im Vergleich zu dem vor Fahrtantritt übermittelten Fahrplan verschaffen. Das gilt für erstmals eingesetzte Straßentransportmittel ab Januar 2007 und ab Januar 2009 für sämtliche Straßentransportmittel. Ferner soll für Langstreckentransporte eine Datenbank über Transportunternehmer und Transportfahrzeuge angelegt werden. In allen Mitgliedstaaten sollen Kontakt- und Kontrollstellen eingerichtet werden, die ihre Daten untereinander austauschen.

Für Langstreckentransportfahrzeuge gelten in Zukunft strengere Fahrzeugnormen. Diese sind dann mit Bordtränken, einem Temperaturschreiber und einem Warnsystem für potentielle Problemfälle auszustatten, wobei die konkreten Bedingungen von der zu transportierenden Tierart abhängen.

Für alle Transportarten (Kurz- und Langstreckentransporte) ist künftig ein europaweites harmonisiertes Bescheinigungsformat mit Angaben über die zu transportierenden Tiere, die Zulassung der Transportunternehmer und die Fahrzeugzulassung mitzuführen. Fahrer und mitreisende Tierpfleger haben ab 2008 einen Befähigungsnachweis vorzulegen, der ihnen eine umfassende Schulung und Kenntnis der neuen Tierschutzvorschriften bescheinigt.

Die Vorschriften für das Be- und Entladen gelten jetzt für die ganze Transportkette und werden verschärft.

Alle fünf Jahre soll eine Überprüfung der Zulassung der Transportunternehmen erfolgen. In diesem Rahmen sollen die Transporteure nachweisen müssen, dass sie über das erforderliche Personal und die nötige Ausrüstung verfügen. Bei Missachtung kann eine Verlängerung der Zulassung versagt werden, bei gravierenden Verstößen kann die Zulassung innerhalb des Gültigkeitszeitraums entzogen werden.

Die Transportfähigkeit von Tieren ist jetzt im Anhang I Kapitel I der Verordnung geregelt. Nicht transportfähig sind danach kranke Tiere, trächtige Tiere unmittelbar vor der Geburt und Muttertiere eine Woche nach der Geburt sowie sehr junge Tiere bei einer Fahrt von mehr als 100 km.

Einzelstaatliche Maßnahmen mit höheren Tierschutzstandards sind, soweit die Tiere nur im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaates transportiert werden, zulässig.

Da sich die Mitgliedstaaten nicht auf eine Überarbeitung der geltenden Höchstfahrzeiten und der Besatzdichte von Transportmitteln einigen konnten, sollen beide Fragen in einem separaten Vorschlag geklärt werden. Dieser soll spätestens 4 Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung vorliegen und den Erfahrungen mit der Durchsetzung der neuen Vorschriften Rechnung tragen.

Ferner ist die Kommission verpflichtet, innerhalb von 4 Jahren nach dem Tag des Inkrafttretens der Verordnung einen Bericht über deren Auswirkungen auf das Wohlbefinden transportierter Tiere und die Handelsströme lebender Tiere in der Gemeinschaft vorzulegen.

(Lfd. Nr. 46/06 vom 07.11.2006)

Quellen:

- Verordnung (EG) Nr. 1/2005 des Rates vom 22. Dezember 2004 über den Schutz von Tieren bei Transporten und den damit zusammenhängenden Vorgängen sowie zur Änderung der Richtlinie 64/432/EWG und 93/119/EWG und der Verordnung (EG) Nr. 1255/97
- http://ec.europa.eu/food/animal/welfare/transport/index_de.htm, Internetportal der Europäischen Kommission zur Lebensmittelsicherheit und zum Schutz der Tiere bei Transporten
- Kommission begrüßt Einigung über striktere Tiertransportvorschriften durch den Rat, Pressemeldung IP/04/1391 vom 22.11.2004
- Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Erfahrungen, die von den Mitgliedstaaten seit der Umsetzung der Richtlinie 95/29/EG des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/628/EWG über den Schutz von Tieren beim Transport gesammelt wurden, KOM (2000) 809 endg. vom 6.12.2000.

Die Europäische Union unter österreichischer Präsidentschaft

von Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11

Am 1. Januar 2006 hat Österreich für die erste Jahreshälfte die EU-Ratspräsidentschaft vom Vereinigten Königreich übernommen. Auf die österreichische Präsidentschaft wird in der zweiten Jahreshälfte – entsprechend einer von den Mitgliedstaaten festgelegten Rotation – Finnland folgen. Ab 2007 bestreiten dann Teampräsidentschaften, bestehend aus je drei Mitgliedstaaten für je eineinhalb Jahre, den Vorsitz. Die erste dieser Teampräsidentschaften werden ab Jahresbeginn 2007 Deutschland, Portugal und – als erstes der 2004 beigetretenen Mitglieder – Slowenien bilden. Im Dezember 2005 legten Österreich und Finnland ein Jahresprogramm für 2006 vor.

Im Rat der Europäischen Union – auch Ministerrat oder Rat genannt – artikulieren und bündeln sich die nationalen Interessen. Mit dem Europäischen Parlament bildet er die Legislative. Die Mitgliedstaaten sind in den unterschiedlichen Ratsformationen durch ihre jeweils zuständigen Fachminister vertreten. Den **Vorsitz im Rat der Europäischen Union sowie im Europäischen Rat**, in dem die Staats- und Regierungschefs zusammenkommen, übernimmt die jeweilige Ratspräsidentschaft, die für die Tagesordnung der Ratssitzungen verantwortlich ist, sie vorbereitet, leitet und Kompromisslinien auslotet. Während im Bereich der sog. ersten Säule (Europäische Gemeinschaften) die Kommission das Initiativrecht hat, hat die Ratspräsidentschaft in den Bereichen der intergouvernementalen Zusammenarbeit großen Gestaltungsspielraum und kann initiativ werden. Der stete Zuwachs an Politikfeldern auf Gemeinschaftsebene, die den Bereichen der sog. zweiten Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und der dritten Säule (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) zugeordnet sind, begünstigt die wachsende Bedeutung des Europäischen Rates als Impuls- und Leitliniengeber. Üblicherweise stellt die Ratspräsidentschaft zu Beginn des Halbjahres eine Prioritätenliste vor. Nach dem eher ernüchternden vergangenen Halbjahr sind die Erwartungen hoch gesteckt.

Österreich übernimmt nach 1998 zum zweiten Mal die Ratspräsidentschaft nach einem in letzter Minute unter britischer Präsidentschaft gefundenen Kompromiss zur Finanziellen Vorausschau 2007 – 2013. In die Zeit der Präsidentschaft fällt auch das für Juni 2006 vorgesehene Ende der selbst verordneten Reflexionsphase über die Zukunft des auf

Eis liegenden Verfassungsvertrages. Bis Juli 2006 will sich die Union zum Beitritt Bulgariens und Rumäniens äußern und wird parallel die begonnenen Verhandlungen mit der Türkei und Kroatien fortsetzen. Schließlich bleibt angesichts der wirtschaftlichen Lage die Neubelebung der Lissabonner Strategie in ihrer neuen Ausrichtung als vorrangiges Ziel erhalten. Die amtierende Präsidentschaft wird zusätzlich und gleichzeitig innerstaatlich Wahlkampf führen müssen für die im Herbst anstehenden Nationalratswahlen – kein leichtes Unterfangen, angesichts der verbreiteten Europaskepsis der Österreicher.

Das von der amtierenden und der folgenden Präsidentschaft vorgelegte **Arbeitsprogramm für 2006** gliedert sich in 15 recht allgemein gefasste Themenbereiche, die von der Zukunft Europas und des Verfassungsvertrages über wirtschaftliche Reformen, soziale Gerechtigkeit, Erweiterung und Sicherheit bis zu den Außenbeziehungen der EU reichen. Auf der Agenda bleiben als left-over u.a. die nach wie vor umstrittene Dienstleistungsrichtlinie, die Mitte Februar erneut Gegenstand einer Abstimmung im EP sein wird und möglicherweise die sog. Arbeitszeitrichtlinie. Der Kompromiss über die **Finanzielle Vorausschau** muss nun umgesetzt werden.

Verwoben mit den Überlegungen zum weiteren **Verfahren über den Verfassungsvertrag** ist die umfassende Frage nach der zukünftigen Gestalt der EU. Der von der Kommission vorgelegte „Plan D“ bedarf wie die Ende 2005 gegebenen Anstöße einer Debatte, zu der von der Präsidentschaft Impulse erwartet werden. Die österreichische Außenministerin stellte hierzu vorsichtig die Entwicklung einer gemeinsamen „Choreographie“ in Aussicht.

Das Arbeitsprogramm 2006 widmet sich weiter dem allgemeinen wirtschaftlichen Rahmen, worunter die mögliche Aktualisierung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik im Rat, die Überprüfung der Euro-Konvergenzberichte ebenso wie die angekündigte Verordnung über Gemeinschaftszuschüsse für transeuropäische Netze im Bereich Transport und Energie fallen. Die Initiativen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit erfassen u.a. Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung, die Vorbereitung eines Beschlusses über das Rahmenprogramm für Wettbewerb und Innovation sowie die Umsetzung der Charta für Kleinunternehmen. Die Kommission beabsichtige, ein Wettbewerbsfähigkeitspaket zu schnüren, dessen Bewertung in das zweite Halbjahr reiche. Da zum Jahresende das derzeitige **Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung** ausläuft, will die Präsidentschaft einen rechtzeitigen Start des folgenden 7. Rahmenprogramms sichern und die er-

forderlichen Durchführungsbeschlüsse vorbereiten. Der Vorsitz kündigt an, sich um das Gemeinschaftspatent zu bemühen und strebt einen Ratsbeschluss über den Beitritt der EG zur World Intellectual Property Organization (WIPO, Genfer Akte) an. Zur Verwirklichung eines „echten“ Binnenmarktes gehöre die **Dienstleistungsrichtlinie**, zu der die Beratungen fortgeführt werden sollen. Ob sie unter österreichischer Präsidentschaft zum Erfolg führen oder weitergereicht werden, ist offen. Besonderes Augenmerk soll auch den **Finanzdienstleistungen** und dem neuen rechtlichen Rahmen für Zahlungssysteme zuteil werden. Im Bereich des Gesellschaftsrechtes sollen die Beratungen der Richtlinien über Pflichtprüfung und Rechnungslegung abgeschlossen werden und die Richtlinie über die Rechte von Aktionären beraten werden. Beim Verbraucherschutz steht die Richtlinie über Verbrauchercreditverträge auf der Agenda, im Zollbereich ein Vorschlag zur Modernisierung des Zollkodex und für einen Beschluss des Rates über e-Zoll. Im Bereich **Energie** – Energie und nachhaltige Entwicklung ist 2006/2007 auch ein Thema der VN – geht es neben einem Beschluss über transeuropäische Netze um die Richtlinie über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen, ein Abkommen mit Südosteuropa über eine Energiegemeinschaft, den Energiedialog mit Russland und die Fortführung des Dialoges mit der OPEC. Für den **Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts** (Kap. 12) bleibt das Haager Programm maßgebend, dessen Halbzeitüberprüfung ansteht. Zudem will der Vorsitz die externe Dimension betonen und der Europäischen Nachbarschaftspolitik, dem westlichen Balkan – aus österreichischer Perspektive besonders nah – und den Beziehungen zu Russland besonderen Vorrang einräumen. Auch soll der verstärkte Sicherheitsdialog mit den USA fortgesetzt werden. Was die Erweiterung angeht, so ist in Österreich eine breite Zustimmung zu den Verhandlungen mit Kroatien zu verzeichnen. Die Verpflichtungen gegenüber Rumänien und Bulgarien werden, so formuliert es das Arbeitsprogramm zurückhaltend, „mit dem Ziel eines Beitritts beider Länder zur Union im Januar 2007 überwacht“.

Europas Rolle in der Welt und damit das auswärtige Handeln gehören stets zu den Prioritäten einer Ratspräsidentschaft, die auch die Außenvertretung der Union wahrnimmt. Um Kontinuität bemüht, stehen Präsidentschaften im Bereich der GASP und ESVP vor besonderen Aufgaben. Bei der militärischen Krisenbewältigung steht die Halbzeitüberprüfung der EUFOR-Operation Althea (BiH) bevor. Im Bereich der militärischen Fähigkeiten stehen die Erstellung eines Streitkräftekataloges und der Aufbau der Krisenreaktionsfähigkeiten an; die Funktionsfähigkeit der Europäischen Verteidigungsagentur wird dabei ein Schwerpunkt

sein. Zur Verbesserung ziviler Fähigkeiten sollen erste Krisenreaktionsteams Ende 2006 einsatzbereit sein, wozu der Ausbau entsprechender Konzepte vorangebracht werden soll. Ergänzend ist beabsichtigt, die zivil-militärische Koordinierung auszubauen. Afrika bleibt Schwerpunkt außenpolitischer Handelns. Die strategischen Partnerschaften mit den USA (EU-USA-Gipfeltreffen) und Russland (Umsetzung der *road maps* für die vier Räume), die Beziehungen zu Lateinamerika und der Karibik (EU-LAK-Gipfeltreffen im Mai) sowie den ASEM-Partnerländern sollen intensiviert werden. Ausgebaut werden soll schließlich auch die nördliche Dimension der EU, in der Deutschland, Dänemark, Finnland, Polen, Schweden und die baltischen Staaten zusammenarbeiten.

(Lfd. Nr. E 03/06 vom 05.01.2006)

Quellen:

- Rat der Europäischen Union, Entwurf des Jahresprogramms des Rates für 2006, Rats-Dok. 15216/05, 5. Dezember 2005
- Europäische Kommission, Dienstleistung an Europa, EU-Nachrichten Nr. 45, 15.12.2005
- Belafi, Matthias, Krisenmanager Österreich?, Anforderungen an eine erfolgreiche Ratspräsidentschaft Österreichs, CAP Aktuell 4, 2005

Die Gemeinschaftskompetenz im Strafrecht

von Heike Baddenhausen, Dr. Jörg Pietsch, Fachbereich WD 11

Die Europäische Gemeinschaft verfügt weder über ein eigenes Strafbuch, noch über die Zuständigkeit, ein solches zu erlassen. Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 13. September 2005 deutet aber an, in welchem Umfang materielles Strafrecht der Mitgliedstaaten dem Zugriff der Gemeinschaft künftig ausgesetzt sein könnte: Die bisherige Praxis, gemeinsame Mindeststandards über die Strafbarkeit durch Rahmenbeschlüsse, also auf der Grundlage der Vorschriften der intergouvernemental ausgestalteten Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit (PJZS) zu vereinbaren, wurde im Umweltstrafrecht in Anbetracht gemeinschaftsrechtlicher Kompetenzen für unzulässig erklärt. Die Entscheidung dürfte im Grundsatz auf andere Politiken übertragbar sein. Auch in Teilbereichen des Strafrechts gilt dann das Mitentscheidungsverfahren des Art. 251 EGV.

Zur Vorgeschichte

Anfang 2003 verabschiedete der Rat einen Rahmenbeschluss zum Schutz der Umwelt durch das Strafrecht. Der Rahmenbeschluss beschreibt eine Reihe umweltbeeinträchtigender Tätigkeiten, die von den Mitgliedstaaten fortan strafrechtlich zu sanktionieren waren. Als Rechtsgrundlage wählte der Rat Art. 29, Art. 31 lit e und Art. 34 Abs. 2 lit b EUV, verortete die Maßnahme somit in der „dritten Säule“ des Unionsrechts. Kommission und Europäisches Parlament vertraten schon damals die Auffassung, umweltstrafrechtliche Maßnahmen müssten auf der Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Umweltkompetenz in Art. 174 Abs. 1 EGV und damit als Richtlinien im Mitentscheidungsverfahren der Art. 175 Abs. 1 und Art. 251 EGV erlassen werden.

Die Entscheidung des EuGH vom 13. September 2005, Rs C-176/03

Auf eine Klage der Kommission gegen den Rat mit dem Ziel, die Rechtsgrundlage einer gerichtlichen Prüfung zu unterziehen, hat der EuGH den Rahmenbeschluss zum Umweltstrafrecht im September letzten Jahres für nichtig erklärt. Ausgangspunkt der Begründung ist die Feststellung, dass die Regelungen des Unionsvertrags nach Art. 29 Abs. 1 und Art. 46 EUV das bestehende Gemeinschaftsrecht unberührt lassen. Wenn der EGV also bereits eine Kompetenzgrundlage zum Erlass umweltstrafrechtlicher Regelungen vorhält, scheidet der Rückgriff auf das – insoweit nur ergänzende – EU-Recht aus.

Der Umweltschutz sei, so die Richter, wie Art. 2, Art. 3 Abs. 1 lit l und Art. 6 EGV zeigten, eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft und als Querschnittsaufgabe zu verfolgen. Der Rahmen für eine gemeinschaftliche Umweltpolitik werde durch Art. 174 bis Art. 176 EGV gesteckt. Art. 175 Abs. 2 EGV demonstriere, so heißt es sinngemäß, dass sich die umweltrechtlichen Kompetenzen der Gemeinschaft auf Regelungsbereiche erstrecken könnten, die auch, aber nicht ausschließlich von umweltpolitischer Bedeutung seien, „wenn außerhalb der gemeinschaftlichen Umweltpolitik (...) keine Gesetzgebungszuständigkeit der Gemeinschaft besteht“. In Art. 175 Abs. 2 EGV werden verfahrensrechtliche Besonderheiten für umweltpolitische Maßnahmen formuliert, die a) steuerlicher Art sind, b) Raumordnung, Bodennutzung und Wasserwirtschaft sowie c) das Energierecht betreffen.

Weder das Straf- noch das Strafprozessrecht fallen nach Auffassung des EuGH grundsätzlich in die Zuständigkeit der Gemeinschaft. Dies könne, so die entscheidende Passage des Urteils, „den Gemeinschafts-

gesetzgeber jedoch nicht daran hindern, Maßnahmen in Bezug auf das Strafrecht der Mitgliedstaaten zu ergreifen, die seiner Meinung nach erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der von ihm zum Schutz der Umwelt erlassenen Rechtsnormen zu gewährleisten, wenn die Anwendung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen durch die zuständigen nationalen Behörden eine zur Bekämpfung schwerer Beeinträchtigungen der Umwelt unerlässliche Maßnahme darstellt“. Hintergrund der Entscheidung ist damit die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zum gemeinschaftsfreundlichen Verhalten aus Art. 10 EGV („*effet utile*“).

Die Konsequenzen der Entscheidung

Die Kommission misst dieser Entscheidung, wie sie in einer kürzlich veröffentlichten Mitteilung ausführt, Grundsatzcharakter bei. Die bisherige Praxis der parallelen Gesetzgebung (Richtlinie/ Verordnung plus Rahmenbeschluss) sei aufzugeben. Soweit kohärent und notwendig, könne der Gemeinschaftsgesetzgeber zur Erreichung seiner Ziele auf das Strafrecht zurückgreifen. In bestimmten Fällen können – unter Beachtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – den Mitgliedstaaten durch Richtlinien „Orientierungspunkte“ gegeben werden, welche Verhaltensweisen einen Straftatbestand darstellten und welche Art von Sanktionen verhängt werden sollten. Die Bedeutung der Entscheidung reicht nach Ansicht der Kommission weit über den Bereich des Umweltschutzes hinaus, „da dieselbe Argumentation auch ausnahmslos auf die übrigen gemeinsamen Politiken und die vier Grundfreiheiten (Freizügigkeit sowie freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) Anwendung finden“ könne. Immer dann, wenn Strafvorschriften explizit auf die Umsetzung anderer Gemeinschaftsziele zugeschnitten seien, bestünde eine implizite Gemeinschaftskompetenz. Nur horizontale Strafvorschriften, die nicht mit der Umsetzung gemeinschaftlicher Politiken im Zusammenhang stünden, müssten weiterhin durch Rahmenbeschlüsse nach Titel VI des EUV erlassen werden.

Nach der Entscheidung des EuGH beruhten neben dem Rahmenbeschluss zum Umweltstrafrecht weitere Rechtsakte auf unrichtigen Rechtsgrundlagen und seien somit in einem nicht vertragskonformen Verfahren erlassen. Den noch anfechtbaren Rahmenbeschluss zur Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Verschmutzung durch Schiffe vom 12. Juli 2005 hat die Kommission daher bereits dem EuGH zur Entscheidung vorgelegt. Für weitere sechs Rechtsakte – darunter Rahmenbeschlüsse zum Schutz vor Geldwäsche,

zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor – schlägt die Kommission folgendes – ungewöhnliche Verfahren vor: Sofern Rechtsakte in der bestehenden Form den Anforderungen des nunmehr geltenden Gemeinschaftsrechts entsprechen und kein Mitgliedstaat Widerspruch erhebe, könnten sie ohne inhaltliche Änderung „umgewidmet“ werden. So könne bei vorherigem Einvernehmen zwischen Rat, Kommission und EP ein erneutes Rechtsetzungsverfahren vermieden werden. Ansonsten „würde die Kommission von ihrem Vorschlagsrecht Gebrauch machen und dabei nicht nur die Rechtsgrundlagen richtig stellen, sondern auch inhaltlichen Lösungen den Vorzug geben, die ihrem Verständnis des Gemeinschaftsinteresses entsprechen“.

Fazit

Einmal mehr folgt der EuGH mit einer auffällig gemeinschaftsfreundlichen Auslegung der Auffassung der Kommission zur Auslegung der Kompetenzvorschriften des EGV. Der Rechtsprechung zur kompetenzerweiternden Wirkung der „effet-utile“-Klausel des Art. 10 EGV wird eine neue Seite hinzugefügt. Ob sich die Entscheidung des EuGH aber tatsächlich auf jeden von der Kommission angeführten Rechtsakt übertragen lässt, wird im Rat unterschiedlich bewertet und im einzelnen noch zu prüfen sein. Für die Mitgliedstaaten bedeutete die Übertragbarkeit dieser Judikatur auf andere Bereiche, dass sie statt über das Gestaltungsrecht im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit künftig bei bestimmten sektoriellen Strafrechtsharmonisierungen (etwa im Umwelt-, Wirtschafts- oder Verbraucherschutzstrafrecht) nur über ihr Mitwirkungsrecht im Rahmen des Art. 251 EGV verfügen und im Rat überstimmt werden können. Auch das von der Kommission vorgeschlagene Verfahren der „Heilung“ bereits bestehender Rechtsakte dürfte im Rat auf ein geteiltes Echo stoßen.

Die Mitteilung der Kommission wurde bei einem informellen Treffen der Justiz- und Innenminister im Januar 2006 erstmals erörtert. Weitere Beratungen sind vorgesehen.

(Lfd. Nr. E 08/06 vom 23.01.2006)

Quellen:

- Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 13. September 2005, Rs. C-176/03
- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Folgen des Urteils des Gerichtshofes vom 13. September 2005, KOM (2005) 583 und Rats-Dok. 15444/1/05
- Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Januar 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht (Abl. L 29, S. 55).

Europäische Agenturen

von Christoph Hellriegel, Marina Pauli, Fachbereich WD 11

Europäische Agenturen sind nicht mit den Institutionen (Rat, Parlament, Kommission etc.) zusammenhängende Einrichtungen des europäischen öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die Agenturen unterscheiden sich von den Organen und Einrichtungen der Europäischen Union (EU) darin, dass sie nicht durch die Verträge, sondern durch einen spezifischen Rechtsakt geschaffen werden, in dem die Aufgaben der Agentur geregelt sind. Nachdem die ersten Agenturen bereits in den 1970er Jahren gegründet wurden (Cedefop, EURO-FOUND) kam es seit den 1990er Jahren zu einer weiteren Welle der Neugründungen. Auch Deutschland ist seit 2002 Sitz einer Agentur – der Europäischen Agentur für Flugsicherheit in Köln. Die wachsende Bedeutung der Gemeinschaftsverwaltung durch Agenturen gibt Anlass, Aufgabenwahrnehmung, Kontrolle, Finanzen sowie Fragen der Rechtsgrundlage und der Subsidiarität näher zu betrachten.

Der starke Anstieg der Zahl der Agenturen beruht nicht nur auf der dynamischen Entwicklung bei der Vollendung des Binnenmarktes und dem steigenden Bedürfnis nach Regelung, Koordinierung und Information innerhalb der EU, sondern auch wesentlich auf dem **Wunsch nach geografischer Streuung** von EU-Einrichtungen in den Mitgliedstaaten (Barbato 2006, 144). Die Einigung über den Sitz der Agenturen als Frage nationalen Prestiges wurde dabei in der Regel erst auf der höchsten Ebene der Staats- und Regierungschefs beim Europäischen Rat in schwierigen Paketkompromissen entschieden. So legte der Europäische Rat vom 29. Oktober 1993 in Brüssel den Sitz von sieben Einrichtungen fest, die ihre Tätigkeit in den Jahren 1994 und 1995 aufnahmen. Ein weiterer Europäischer Rat in Brüssel am 12. Dezember 2003 beschloss – vor dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten – den Sitz von neun neuen Agenturen – in den alten Mitgliedstaaten.

Derzeit gibt es **19 Gemeinschaftsagenturen** (Agenturen der sog. „ersten Säule“), drei weitere Agenturen sind im Rahmen der „zweiten Säule“ (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik – GASP), und drei im Rahmen der „dritten Säule“ (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – PJZS) tätig. Drei sog. Exekutivagenturen wurden eingerichtet. Im Aufbau oder in Planung befinden sich darüber hinaus fünf weitere Agenturen. Da die Agenturen der zweiten und dritten Säule Besonderheiten aufweisen, die mit der intergouvernementalen

Struktur dieser Politikbereiche zusammenhängen, beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen in erster Linie auf die praktisch im Vordergrund stehenden und auch zahlenmäßig ganz überwiegenden Gemeinschaftsagenturen (erste Säule).

Insbesondere das **Europäische Parlament** (EP) sieht die Aufgabenauslagerung in der bisherigen Form **kritisch**, da es eine Unübersichtlichkeit und Unkontrollierbarkeit der Aufgabenwahrnehmung befürchtet. Es fordert eine Überprüfung bestehender Agenturen und eine kritische Bewertung der Schaffung neuer Agenturen, vor allem was „die Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeit, die transparente Durchführung ihrer Aufgaben, Stellenbesetzungen und Kostenmanagement“ betrifft (EP 2003, 6).

1. Agenturtypen

Die existierenden Agenturen sind außerordentlich vielgestaltig. Neben Einrichtungen, die lediglich mit der Informationssammlung befasst sind, gibt es Agenturen mit der Befugnis, außenwirksame Entscheidungen zu erlassen (Vetter 2005, 721). Die EU teilt ihre Gemeinschaftsagenturen in vier vage definierte Gruppen ein (EU 2006):

Für die **„Einrichtungen zur Erleichterung der Funktionsweise des Binnenmarktes“** soll kennzeichnend sein, dass die Einrichtungen „regulierende Aufgaben [haben] und Dienstleistungen an gewerbliche Sektoren [erbringen], womit sie Einkünfte erzielen und damit über eigene Mittel verfügen können.“ Darunter werden das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (Alicante), die Europäische Arzneimittel-Agentur (London), das Gemeinschaftliche Sortenamt (Angers), die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (Lissabon), die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (Parma), die Europäische Agentur für Flugsicherheit (Köln) und die Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit (Heraklion) zusammengefasst.

Zu den **„Beobachtungsstellen“** zählen die Europäische Umweltagentur (Kopenhagen), die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (Lissabon) und die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Wien). Zentrale Aufgabe der Beobachtungsstellen sei das „Zusammentragen und Verbreiten von Informationen mittels eines Partnernetzes, das sie errichten und laufend verwalten müssen.“

Charakteristikum der **„Einrichtungen zur Förderung des sozialen Dialogs auf europäischer Ebene“** – Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Thessaloniki); Europäische Stiftung zur Verbes-

serung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Dublin); Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Bilbao) – ist der vierseitige Verwaltungsrat, der sich jeweils aus Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften, sowie der Mitgliedstaaten und der Kommission zusammensetzt.

Eine Auffanggruppe der **„Einrichtungen, die in ihrem jeweiligen Fachgebiet Programme und Aufgaben für die EU durchführen“** schließt diesen Versuch einer Systematisierung ab. Darunter fallen heterogene Einrichtungen wie das Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der EU (Luxemburg), die „Europäische Stiftung für Berufsbildung“ (Turin) oder die Europäische Agentur für den Wiederaufbau (Thessaloniki), die über das größte Haushaltsvolumen aller Agenturen verfügt (2004: 374,6 Mio Euro). Mangels anderer Zuordnung müsste man hierunter auch die verbleibenden neueren Einrichtungen fassen, wie das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (Stockholm) – dem im Zuge der Eindämmung der Vogelgrippe erhebliche Bedeutung zuwachsen könnte – die Europäische Eisenbahnagentur (Lille), die GALILEO-Aufsichtsbehörde (Brüssel) und die neue Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der EU (Warschau).

Im Bereich der Übertragung von Zuständigkeiten auf öffentliche Einrichtungen der Gemeinschaft wurde seit 2003 eine neue Art von rechtsfähigen Agenturen für bestimmte Einzelprojekte von begrenzter Dauer geschaffen. Diesen so genannten **„Exekutivagenturen“** (EA) obliegen reine Verwaltungsaufgaben zur Unterstützung der Kommission. Sie sollen Gemeinschaftsprogramme zur Bereitstellung finanzieller Unterstützung effizienter umsetzen und es so der Kommission ermöglichen, sich auf ihre politisch-strategischen und institutionellen Kernaufgaben zu konzentrieren. Bislang wurden eine EA für intelligente Energie, eine EA für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (beide Brüssel) sowie eine EA für das öffentliche Gesundheitsprogramm (Luxemburg) geschaffen. Das Statut der Exekutivagenturen ist in einer eigenen Rahmenverordnung geregelt (EA-VO). Sie können danach von der Kommission durch Beschluss gegründet werden und sind organisatorisch allein an die Kommission gebunden. Sie entscheidet eigenständig über die Agenturgründung, muss dabei aber im Rahmen des vom Rat in der Rahmenverordnung festgelegten Aufgabenbereichs bleiben. Der Einsatz einer Exekutivagentur entbindet die Kommission nicht von ihren Verantwortlichkeiten aufgrund des Vertrags, z. B. gemäß Art. 274 EG (Führung des Haushaltsplans, „Wirtschaftlichkeit der Haushaltsfüh-

rung“). Sie muss die Tätigkeit der Exekutivagentur genau überwachen und ihre Arbeitsweise sowie ihre Leitung effektiv kontrollieren (EA-VO, Erwägungsgrund 9).

Die eher „klassische“ Form der Agenturen will die Kommission allerdings auch in Zukunft nutzen. Sie soll dann – in Abgrenzung zu den Exekutivagenturen – als „**Regulierungsagentur**“ bezeichnet werden. Dabei soll es sich – nach Definition der Kommission – um Einrichtungen handeln mit der Aufgabe, „durch Handlungen, die zur Regulierung eines bestimmten Sektors beitragen, aktiv an der Wahrnehmung der Exekutivfunktion teilzunehmen“ (Europäische Kommission 2002, 4; dazu EP 2003).

Die **GASP** wird durch das Institut der EU für Sicherheitsstudien (Paris), das Satellitenzentrum der EU (Torrejón de Ardoz) und die „Europäische Verteidigungsagentur“ (Brüssel) unterstützt. Im Rahmen der PJZS wurden das Europäische Polizeiamt – Europol – und das Europäische Organ zur Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit – Eurojust – (Den Haag) sowie die Europäische Polizeiakademie (Bramshill) geschaffen.

In Planung sind darüber hinaus eine Europäische Fischereiaufsichtsagentur (Vigo), ein Europäisches Institut für die Gleichstellung der Geschlechter, eine Europäische Agentur für den Schutz und die Förderung der Grundrechte und – im Rahmen der REACH-Gesetzgebung – eine Europäische Agentur für chemische Stoffe.

2. Aufbau

Die bisher gegründeten und in Planung befindlichen Agenturen haben ein einheitliches Organisationsmodell (EU 2006). Sie werden von einem **Verwaltungsrat** und einem Direktor geleitet. Der Verwaltungsrat legt die allgemeinen Leitlinien fest, verabschiedet die Arbeitsprogramme und setzt die Mittel gemäß den politischen Prioritäten und dem Grundauftrag ein. Bei den älteren Agenturen setzt er sich meist nur aus Vertretern der Verwaltungen der Mitgliedstaaten, Spezialisten des jeweiligen Arbeitsgebiets und Repräsentanten der Kommission zusammen. Bei den jüngeren Agenturen werden dagegen teilweise schon vom EP benannte Vertreter mit einbezogen (z. B. Umweltagentur, Arzneimittelagentur). Zusätzlich können auch Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter, Abgesandte der Nutzer der betroffenen Interessengruppen oder sogar Vertreter von Drittländern beteiligt sein. Die Verwal-

tungsräte haben zwischen 16 und 48 Mitglieder. Die Vielfalt der Formen wird vom EP zu Recht als wenig transparent kritisiert („zwölf Strukturtypen und zehn Varianten bei der Zusammensetzung“, vgl. EP 2003, 9).

Der (Exekutiv-) **Direktor** als gesetzlicher Vertreter der Agentur wird je nach Agenturtyp entweder von der Kommission – aufgrund einer Vorschlagsliste des Verwaltungsrats – oder vom Verwaltungsrat – auf Vorschlag der Kommission – oder vom Rat der EU ernannt. Er ist für die gesamte laufende Verwaltung der Einrichtung und die Umsetzung ihrer Arbeitsprogramme, insbesondere für die Erstellung und Veröffentlichung der Berichte und Entscheidungen in Personalfragen zuständig. Die Verteilung der Befugnisse zwischen Verwaltungsrat und Direktor ist jeweils in der Verordnung zur Errichtung der Einrichtung festgelegt. Die Agenturführung ist weitgehend autonom, jedoch durch Kontroll- und Genehmigungsvorbehalte an die Gemeinschaft gebunden.

In der Regel unterstützen technische oder wissenschaftliche **Ausschüsse**, bestehend aus Sachverständigen für den jeweiligen Bereich, den Verwaltungsrat und den Direktor (z. B. die Ausschüsse für Arzneispezialitäten, für Tierarzneimittel und für Arzneimittel für seltene Leiden der Europäischen Arzneimittelagentur).

3. Kontrolle

Die Auslagerung von Verwaltungstätigkeit wird insbesondere unter Kontrollaspekten kritisch gesehen. **Die Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit** (Art. 6 Abs. 1 EUV) erfordern im Bereich mittelbarer Gemeinschaftsverwaltung hinreichende Möglichkeiten der Organe, die Agenturen zu kontrollieren (Koch 2005, 455). Damit Transparenz und der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts gewährleistet werden, müssen die Mitgliedstaaten und das EP direkt Einblicke in die Tätigkeit der Agenturen erlangen können. Im Einzelnen kontrollieren folgende Akteure die Agenturen (Koch 2005, 456):

Die **Europäische Kommission** wirkt über den Verwaltungsrat, z. T. über die Ernennung des Direktors und in Haushaltsfragen an der Agenturtätigkeit mit. Sie ist Rechtsaufsichtsbehörde und in der Regel an der Erstellung des jährlichen Arbeitsprogramms beteiligt. Eine weitere Kontrolle ist über die Pflicht der Agenturen zur Erstellung von Rechenschaftsberichten gewährleistet.

Das **Europäische Parlament** hat teilweise die Möglichkeit, Vertreter für die Verwaltungsräte zu benennen. Darüber hinaus ist es für die Entlastung des Verwaltungshaushaltsplans zuständig. Im EP ist aufgrund dessen vorwiegend der Haushaltskontrollausschuss bei der Kontrolle der Agenturen aktiv. Es ist aber durchaus Praxis, dass Vertreter der Agenturen auch in den jeweils zuständigen Fachschüssen Rede und Antwort stehen (Corbett/Jacobs/Shackleton 2005, 267 ff.). Das EP will die laufende Kontrolle der Agenturtätigkeit durch die Ausschussarbeit noch weiter ausbauen (EP 2003, 12).

Der **Rat der EU** verabschiedet in der Regel die Gründungsverordnung der Einrichtung und fixiert damit Aufgabenbereich und Mittelzuweisung. Teilweise ernennt er die Direktoren und hat die Disziplinargewalt über diese.

Die **Mitgliedstaaten** stellen regelmäßig die Mehrheit der Mitglieder in den Verwaltungsräten. Diese Vernetzung zwischen Gemeinschaft und den nationalen Verwaltungen der Mitgliedstaaten wird als „dezentralisierte Integration“ beschrieben (Groß 2005, 55, 59 f.). Wegen der Erweiterung auf 25 Mitgliedstaaten hat sich das Übergewicht der nationalen Exekutive noch verstärkt – nach Ansicht der Kommission zu Lasten der Gemeinschaftsdimension. Sie strebt daher unter Berufung auf das „Gleichgewicht zwischen den Institutionen“ eine Reduzierung der vom Rat zu ernennenden Mitglieder an (Europäische Kommission 2002, 11 ff.). Nicht zu vergessen ist auch die Einwirkungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten über den Rat der EU.

Die Kontrolldichte dürfte in etwa der bei der klassischen Kommissionsverwaltung entsprechen. Je bedeutsamer die Tätigkeit der Agentur ist, desto stärker ist sie an die Gemeinschaftsstrukturen angebunden (Koch 2004, 130 ff.).

4. Finanzen

Die meisten Agenturen der ersten Säule werden vollständig aus **Gemeinschaftsmitteln** finanziert, die zu diesem Zweck im Gesamthaushalt der EU bereitgestellt werden. Fünf Einrichtungen finanzieren sich jedoch zum Teil oder vollständig aus **eigenen Mitteln**: Die Europäische Arzneimittelagentur, das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, das Gemeinschaftliche Sortenamt und die Europäische Agentur für Flugsicherheit können Gebühren erheben, das Übersetzungszentrum für die Organe der EU erhält Finanzzuwendungen von seinen Kunden –

vor allem den Ämtern und Einrichtungen der EU. Die Agenturen, die in der zweiten Säule (GASP) gegründet wurden, wie z.B. die Europäische Verteidigungsagentur, werden aus **Beiträgen der Mitgliedstaaten** finanziert. Das gilt auch für Europa als Agentur der dritten Säule (PJZS).

Bei den meisten Agenturen ist der Verwaltungsrat für die Haushaltsabwicklung zuständig. **Haushaltsgrundsätze** für die Agenturen finden sich vor allem in der sog. Rahmenfinanz-VO (2343/2002). Häufig beschließt der Verwaltungsrat zusätzlich eigene Finanzvorschriften. Die Prüfung der dezentralen Einrichtungen der EU ist Gegenstand besonderer Jahresberichte des Europäischen Rechnungshofs. Auch im Gesamtjahresbericht des Rechnungshofs über die Ausführung des Haushaltsplans der EU finden sich Bemerkungen zu einigen Agenturen. Die Entlastung erteilt in der Regel das EP dem Direktor der Einrichtung.

5. Rechtsschutz

Die Gründungsverordnungen treffen unterschiedliche Regelungen, was den **Rechtsschutz** gegen Agenturhandlungen betrifft. Neben einer direkten Klagemöglichkeit finden sich auch vorgelagerte Widerspruchs- oder Beschwerdeverfahren, direkt bei der Kommission oder zunächst bei speziellen Beschwerdekammern. Meist ist in den entsprechenden Gründungsverordnungen geregelt, dass die Agenturen der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof unterliegen. Für Agenturen, in deren Gründungsverordnung kein ausdrücklicher Rechtsschutz vorgesehen ist, wird dieser über eine analoge Anwendung des Art. 230 EG begründet (Fischer-Appelt 1999, 318).

6. Rechtsgrundlage

Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung des Art. 5 Abs. 1 EG bedarf es für die Schaffung einer Gemeinschaftsagentur einer Rechtsgrundlage im EG-Vertrag. Eine spezifische Rechtsgrundlage für die Gründung von Agenturen enthält der EG-Vertrag nicht. Lange wurde grundsätzlich die **Auffangnorm des Art. 308 EG** als Rechtsgrundlage herangezogen (vgl. die Errichtung des Harmonisierungsamtes für den Binnenmarkt, VO (EG) Nr. 40/94), was aber aufgrund der erforderlichen Einstimmigkeit im Rat einen schwerfälligen Weg darstellt (Vetter 2005, 722).

Wie in einer Mitteilung der Kommission (Europäische Kommission 2002) vorgesehen, wurden die Agenturgründungen im Rahmen der er-

sten Säule zuletzt allerdings alle auf die jeweilige **Sachkompetenz** der einzelnen Politikbereiche gestützt, z.B. auf Art. 71 Abs. 1, 80 Abs. 2 EG (Verkehr), auf Art. 37 (Landwirtschaft), auf Art. 152 Abs. 4 EG (Gesundheit), Art. 175 Abs. 1 EG (Umwelt) etc. Auf Art. 308 EG wird dementsprechend nur noch zurückgegriffen, wenn keine spezifische Sachkompetenz einschlägig ist. Diese Vorschriften werden so ausgelegt, dass sie die Gründung von Agenturen ermöglichen, die verwaltend tätig werden. Damit können die Gemeinschaftsorgane gleichzeitig mit der Regelung einer Sachmaterie die für die sachgemäße Durchführung notwendige Gründung einer Agentur in einem Akt mitregeln (vgl. Lennaerts/Van Nuffel 1999, 353). Soweit Agenturgründungen auf Art. 95 (Rechtsangleichung im Binnenmarkt) gestützt wurden, wird dies allerdings in der Literatur z. T. abgelehnt (Vetter 2005, 729).

Insbesondere für die Mitbestimmungsrechte des EP hat die Wahl der Rechtsgrundlage entscheidende Bedeutung. Ein Rückgriff auf Art. 308 EG, um neue Agenturen zu gründen, ist daher vor allem aus dem Blickwinkel der **demokratischen Legitimation** nicht wünschenswert, da die Beteiligung des EP hier eingeschränkt ist. Da die Sachkompetenzen im Hinblick auf das Rechtsetzungsverfahren überwiegend auf Art. 251 EG (Mitentscheidungsverfahren) verweisen, erscheint die Agenturgründung nach der „neuen Linie“ der Kommission durch die stärkere Mitwirkung des EP besser demokratisch legitimiert. Bei dem Weg über Art. 308 EG könnte es aber mittelfristig auch insgesamt zu einer Erosion der Verwaltungskompetenzen zuungunsten der Mitgliedstaaten kommen (Vetter 2005, 729 ff.).

Die Gründung von Agenturen im Rahmen der gemeinsamen Politiken der **zweiten und dritten Säule** erfolgt auf Grundlage der entsprechenden Regelungen im EU-Vertrag (GASP: Art. 14 EUV; PJZS: Art. 30 ff. EUV).

7. Subsidiarität

In Bereichen, die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, wird sie nach dem **Subsidiaritätsprinzip** nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können (Art. 5 Abs. 2 EG). Grundsätzlich ist es Sache der Mitgliedstaaten, für die Durchführung der Gemeinschaftsregelungen zu sorgen (sog. indirekter Vollzug, näher Vetter

2005, 725 ff.; Winter 2005, 260 ff.). Wenn nun durch die fortschreitende Übertragung von Vollzugskompetenzen auf Agenturen ein **europäischer Verwaltungsunterbau** geschaffen wird (Groß 2005, 54 ff.), der so in den Verträgen nicht vorgesehen ist, erscheint das im Lichte des Subsidiaritätsprinzips zumindest problematisch. Auch wenn die Entstehung eines Verwaltungsverbundes zwischen nationalen und Gemeinschaftsbehörden durch „vertikale Kooperation“ unvermeidlich sein dürfte und auch nicht insgesamt abzulehnen ist (Groß 2005, 54 ff.), darf doch das vertragliche System der grundsätzlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten durch den zunehmenden Umfang von Agenturen nicht obsolet werden (Vetter 2005, 725, 731). In der Regel ist es allerdings so, dass die Agenturen den Mitgliedstaaten Kompetenzen nicht entziehen: Sie übernehmen meist Koordinationsaufgaben oder schaffen ein komplementäres gemeinschaftliches Verwaltungsverfahren. Dies kann zu einer Art „Wettbewerb zwischen europäischen und nationalen Regelungsinstanzen“ führen (Fischer-Appelt 1999, 448 ff.).

Da die Exekutive der Mitgliedstaaten recht umfassend in die Agenturarbeit eingebunden ist, sehen vor allem die **Parlamente** einiger Mitgliedstaaten die Neugründung von Agenturen **kritisch** (vgl. United Kingdom Parliament 2005 zur geplanten Gründung des Europäischen Instituts für die Gleichstellung der Geschlechter).

8. Fazit

Eine Gesamtbewertung des Phänomens der Agenturen ist schwierig, da verschiedenartige Einrichtungen in unterschiedlichen Aufgabenbereichen unter dieser Definition zusammengefasst werden. Positiv zu sehen ist, dass die Gründung von Agenturen bestimmten, bis dahin eher im Schatten stehenden Gemeinschaftspolitiken ein Gesicht verliehen hat. Die geographische Streuung der Einrichtungen sorgt dafür, dass **Europa** nicht nur als der „Moloch Brüssel“ wahrgenommen wird: Es wird polyzentral verwaltet und ist **direkt in den Mitgliedstaaten präsent** – nicht nur in den Hauptstädten, sondern auch in Randregionen wie in Heraklion, Parma oder Lille. Dass die erheblichen Personalmittel der Union nicht ausschließlich für in Belgien und Luxemburg ansässiges Personal, sondern zu einem kleinen Teil auch für Personal an anderen Orten ausgegeben werden, ist ebenfalls nicht nachteilig.

Die Agenturen stehen oft im Mittelpunkt neuartiger administrativer Informationsnetze und tragen dadurch dazu bei, komplexe Verwaltungsaufgaben effizient zu bewältigen (Groß 2005, 66). Die untersuchte

mittelbare Gemeinschaftsverwaltung **genügt** dabei grundsätzlich auch **rechtsstaatlichen und demokratischen Anforderungen**. Die Kontroll-dichte ist aufgrund der Einbindung der unterschiedlichen Organe der EU und der Mitgliedstaaten recht hoch. Entgegen einer Auffassung, die in den Agenturen ausschließlich Gemeinschaftsinstrumente sieht, ist sogar häufig die Einwirkungsmöglichkeit der Verwaltungen der Mitgliedstaaten über die von ihren Vertretern dominierten Verwaltungsräte so hoch, dass die Europäische Kommission schon eine unzureichende Berücksichtigung der Gemeinschaftsbelange kritisiert. Dies hat sicher auch dazu beigetragen, dass die Kommission inzwischen vermehrt auf das neue Modell der Exekutivagenturen zurückgreift, das ihr einen ganz überwiegenden Einfluss auf die Agenturtätigkeit sichert.

Trotzdem erscheinen viele **Einzelaspekte** durchaus **reformbedürftig**. Vor allem die bunte Vielfalt der Strukturformen ist jedenfalls nicht immer mit der Verschiedenartigkeit der Aufgaben zu rechtfertigen. Die detaillierten Verbesserungsvorschläge des EP (EP 2003, 10 ff.) und der Kommission (Europäische Kommission 2002) weisen hier in die richtige Richtung.

Die grundsätzlich positive Bewertung gilt natürlich nur, soweit die Agenturen tatsächlich den Gemeinschaften oder der Union zugewiesene Aufgaben erfüllen und nicht ihre Schaffung oder Tätigkeit die vom **Subsidiaritätsgrundsatz** gesetzten Grenzen überschreitet. Dies lässt sich allerdings nur im Einzelfall, bei jeder Agentur gesondert entscheiden. Insgesamt wird deutlich, dass die EU zunehmend selbst zu bestimmen versucht, in welchen Aufgabenbereichen sie tätig wird (Koch 2005, 259). Eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche wurde daher auch in den Debatten, die zum Vertrag über eine Verfassung für Europa führten, übereinstimmend als nötiger Reformschritt erkannt. An der dringenden Notwendigkeit einer besseren Kompetenzabgrenzung hat sich auch nach dem einstweiligen Scheitern der Verfassung nichts geändert.

(Lfd. Nr. E 14/06 vom 08.03.2006)

Quellen:

- Barbato, Mariano (2006), in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Europa von A bis Z, Taschenbuch der europäischen Integration, 9. Auflage, Berlin.
- Corbett, Richard; Jacobs, Francis B.; Shackleton, Michael (2005), The European Parliament, London.
- EA-VO, Verordnung über Exekutivagenturen, Verordnung (EG) Nr. 58/2003 des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung des Statuts der Exekutivagenturen, die

mit bestimmten Aufgaben bei der Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen beauftragt werden, ABl Nr. L 11 vom 16. Januar 2003 S. 1.

- EP (2003), Europäisches Parlament, Bericht vom 4. Dezember 2003 über die Mitteilung der Kommission „Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen“ (KOM(2002) 718 – 2003/2089(INI)), Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatlerin: Teresa Almeida Garrett, A5-471 / 2003.
- EU (2006), Europäische Union, Die Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, Rückblick, Funktionsweise, Tätigkeiten, http://europa.eu.int/agencies/index_de.htm [Stand: 28.2.2006].
- Europäische Kommission (2002), Mitteilung der Kommission vom 11. Dezember 2002 über Rahmenbedingungen für die europäischen Regulierungsagenturen, KOM (2002) 718 endg.
- Europäischer Rechnungshof (2006), Besondere Jahresberichte, http://www.eca.eu.int/audit_reports/specific_reports/specific_reports_index_de.htm [Stand: 27.2.2006].
- Fischer-Appelt, Dorothee (1999), Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, Berlin.
- Groß, Thomas (2005), Die Kooperation zwischen europäischen Agenturen und nationalen Behörden, in: Europarecht (EuR) 2005, S. 54 – 68.
- Koch, Michael H. (2005), Mittelbare Gemeinschaftsverwaltung in der Praxis, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 2005, S. 455 – 459.
- Koch, Michael H. (2004), Die Externalisierungspolitik der Kommission – Zulässigkeit und Grenzen mittelbarer Gemeinschaftsverwaltung, Baden-Baden.
- Lenaerts, Koen; Van Nuffel, Piet (1999), Constitutional Law of the European Union, London.
- Rahmenfinanz-VO, Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2343/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 betreffend die Rahmenfinanzregelung für Einrichtungen gemäß Artikel 185 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, ABl. Nr. L 357 vom 31. Dezember 2002, S. 72 – 90.
- United Kingdom Parliament (2005), Select Committee on European Scrutiny, Twelfth Report, Pkt. 3: European Institute for Gender Equality, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmeuleg.htm> [Stand: 27.2.2006].
- Vetter, Rainer (2005), Die Kompetenzen der Gemeinschaft zur Gründung von unabhängigen europäischen Agenturen, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2005, S. 721 – 731.
- Winter, Gerd (2005), Kompetenzverteilung und Legitimation in der europäischen Mehrebenenverwaltung, in: Europarecht 2005, S. 255 – 276.

Einzelne Agenturen in Publikationen der Wissenschaftlichen Dienste:

- Baddenhausen, Heike (2005), EPA – Die Europäische Polizeiakademie, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa Nr. 8/05 vom 11. November 2005.
- Baddenhausen, Heike / Hellriegel, Christoph (2005), Die Europäische Verteidigungsagentur, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa Nr. 2/06 vom 20. Dezember 2005.
- Schlichting, Jan Muck / Pietsch, Jörg (2005), Europäische Grundrechteagentur, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Der aktuelle Begriff Nr. 53/05 vom 26. Juli 2005.

Anhang: Tabellarischer Überblick über die Agenturen und ihre finanzielle Ausstattung.
Angaben zum Haushalt aus den besonderen Jahresberichten des Europäischen Rechnungshofes (unter: http://www.eca.eu.int/audit_reports/specific_reports/specific_reports_index_de.htm) und aus dem Gemeinschaftshaushalt (unter: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/budget/www/index-de.htm>).

AGENTUREN – ÜBERBLICK	Gründung	Haushalt 2004 in Mio. Euro (EG-Zuschuss)
1. Säule: Gemeinschaftsagenturen		
Cedefop, Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, Thessaloniki, http://www.cedefop.eu.int	1975	16,6 (97 %)
EUROFOUND, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, Dublin, http://www.eurofound.eu.int	1975	18,1 (99,6 %)
AEE, Europäische Umweltagentur, Kopenhagen, http://www.eea.eu.int/	1990	33,6 (81 %)
ETF, Europäische Stiftung für Berufsbildung, Turin, http://www.etf.eu.int	1990	18,4 (100 %)
EBDD, Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht, Lissabon, http://www.emcdda.eu.int/	1993	12,2 (96 %)
EMA, Europäische Arzneimittel-Agentur, London, http://www.emea.eu.int	1993	99,1 (24,7 %)
HABM, Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, Alicante, http://oami.eu.int	1994	190 (0 %)
EU-OSHA, Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Bilbao, http://agency.osha.eu.int/	1994	10,7 (98 %)
CPVO, Gemeinschaftliches Sortenamt, Angers, http://www.cpvo.eu.int	1994	11,3 (0 %)
CdT, Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der EU, Luxemburg, http://www.cdt.eu.int	1994	29,8 (0 %)
EUMC, Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Wien, http://www.eumc.eu.int	1997	7,9 (99 %)
EAR, Europäische Agentur für den Wiederaufbau, Thessaloniki, http://www.ear.eu.int	2000	374,6 (96,7 %)
EFSA, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, Parma, http://www.efsa.eu.int/	2002	29,1 (100%)
EMSA, Europ. Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, Lissabon, http://www.emsa.eu.int/	2002	13,3 (100 %)
EASA, Europäische Agentur für Flugsicherheit, Köln, http://www.easa.eu.int		11,3 (98 %)
ENISA, Europäische Agentur für Netz- und Informationssicherheit, Heraklion, http://www.enisa.eu.int/	2003	3,5 (100 %)
ECDC, Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, Solna / Stockholm, http://www.ecdc.eu.int	2004	k. A. für 2004

AGENTUREN – ÜBERBLICK	Gründung	Haushalt 2004 in Mio. Euro (EG-Zuschuss)
1. Säule: Gemeinschaftsagenturen		
ERA, Europäische Eisenbahnagentur, Valenciennes / Lille, http://www.era.eu.int	2004	k. A. für 2004
GALILEO, Galileo Aufsichtsbehörde, Brüssel	2004	k. A. für 2004
2. Säule: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)		
ISS/IES, Institut der EU für Sicherheitsstudien, Paris, http://www.iss-eu.org	2001	3,4 (0 %)
EUSC, Satellitenzentrum der EU, Torrejón de Ardoz, http://www.eusc.org/	2001	k. A. für 2004
EDA/EVA, Europäische Verteidigungsagentur, Brüssel, http://www.eda.eu.int	2004	1,9 (0 %)
3. Säule: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS)		
Europol, Europäisches Polizeiamt, Den Haag, http://www.europol.eu.int/	2001	58,8 (0 %)
Eurojust, Europäisches Organ zur Stärkung der justiziellen Zusammenarbeit, Den Haag, http://www.eurojust.eu.int/	2002	9,3 (100 %)
Cepol, Europäische Polizeiakademie, Bramshill, http://www.cepol.net	2004	k. A. für 2004
Exekutivagenturen gemäß der Verordnung (EG) 58/2003		
IEEA, Exekutivagentur für intelligente Energie, Brüssel, http://europa.eu.int/comm/energy/intelligent/ieea/ index_en.htm	2003/2004	k. A. für 2004
Exekutivagentur für das öffentliche Gesundheits- programm, Luxemburg, http://www.eu.int/comm/ health/ph_programme/agency/ agency_de.htm	2005	–
EACEA, Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur, Brüssel, http://europa.eu.int/comm/dgs/ education_culture/eacea/index_en.htm	2005	–
Im Aufbau befindliche und geplante Agenturen		
Frontex, Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitglied- staaten der EU, Warschau, http://europa.eu.int/agencies_jha/frontex_de.htm	2004	k. A. für 2004
EUFA, Europäische Fischereiaufsichtsagentur, Vigo, http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l66019.htm	2005	–
Europäisches Institut für die Gleichstellung der Geschlechter, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/ LexUriServ/site/de/com/ 2005/com2005_0081de01.pdf	–	–
Europäische Agentur für den Schutz und die Förderung der Grundrechte, http://www.eu.int/comm/justice_ home/fsj/rights/fsj_rights_intro_de.htm	–	–
Europäische Agentur für chemische Stoffe (REACH)	–	–

Strategieplanung 2007 der Kommission

von Heike Baddenhausen, Carsten König, Fachbereich WD 11

In ihrer am 14. März vorgelegten Jährlichen Strategieplanung für 2007 beschreibt die Kommission im Rahmen der Mitteilung „Durch Handeln das Vertrauen stärken“ ihre Prioritäten für das kommende Jahr und nennt die Schwerpunkte ihrer Arbeit. Die Kommission, die 2007 die Halbzeit erreichen wird, orientiert sich an den strategischen Zielen Wohlstand, Solidarität und Sicherheit, die zu Beginn ihrer Amtszeit beschlossen worden waren. Die konkreten Maßnahmen, die 2007 vorrangig umgesetzt werden sollen, werden mit der Mitteilung zur Diskussion gestellt und erlauben es den Beteiligten, sich rechtzeitig auf die angekündigten Maßnahmen einzustellen. Im ersten Halbjahr übernimmt Deutschland die Ratspräsidentschaft.

Die Kommission will mit ihrer Mitteilung dazu beitragen, durch erkennbare Fortschritte das Vertrauen der Bürger zurückzugewinnen. Die mit dem Aktionsplan für Kommunikation über Europa und dem Weißbuch über die europäische Kommunikationspolitik ergriffenen Initiativen sollen deshalb auch 2007 fortgesetzt werden.

Wichtigstes Ziel aber bleibt, mehr Wachstum für mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Maßgebend bleibt die überarbeitete Lissabon-Strategie, die ergänzt wird durch den überarbeiteten Stabilitäts- und Wachstumspakt, die Sozialagenda und die Strategie für nachhaltige Entwicklung.

Im Fokus stehen außerdem die Themen, die beim informellen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der EU in Hampton Court im Oktober 2005 als größte Herausforderungen der Globalisierung ausgemacht wurden: Forschung und Entwicklung, Universitäten, demografische Entwicklung, Energie, Migration und Sicherheit.

Für den Bereich Justiz und Inneres bleibt das Haager Programm, das 2007 neu ausgerichtet werden soll, die Leitlinie.

Außenpolitisch bleiben Erweiterung und Nachbarschaftspolitik bedeutsam.

Zu den Maßnahmenpaketen im Einzelnen:

Wohlstand

Für 2007 rechnet die Kommission mit den ersten spürbaren Ergebnissen infolge der sukzessiven Umsetzung Nationaler Reformprogramme.

Bei ihren eigenen Maßnahmen wird die Kommission vier Schwerpunkte setzen: Förderung von Bildung, Forschung und Innovation, Verbesserung der Rahmenbedingungen insbesondere für KMU, Ausbau von Beschäftigungsmöglichkeiten für jede Altersgruppe und Erarbeitung eines europäischen Energiekonzepts, das Versorgungssicherheit gewährleistet und effiziente Technologien fördert.

Letztgenanntes Ziel hat besondere Priorität: die Kommission will nach den vorgelegten Grünbüchern detaillierte Vorschläge zur weiteren Liberalisierung des Energiemarktes vorlegen. Die Einrichtung einer Europäischen Beobachtungsstelle für Energiemärkte soll vorbereitet und die Liberalisierung der Bereiche Elektrizität und Gas vollendet werden.

Dasselbe gilt für die Binnenmärkte Dienstleistungen (Schaffung eines Einheitlichen Europäischen Zahlungsverkehrsraums bis 2010, weitere Liberalisierung bei Finanzdienstleistungen). Die Kommission kündigt einen Aktionsplan für intermodale Verkehrslogistik an sowie Maßnahmen zur besseren Nutzung des kommerziellen Potentials der Binnenschifffahrt (NAIADES-Plan). Den Bereich der Drahtloskommunikation will sie fördern und das Konzept für Frequenzzuweisungen umsetzen. Der Verteidigungsgütermarkt soll flexibilisiert und mittels neuer Vorschriften und Verfahrensvereinfachungen verstärkt dem Wettbewerb ausgesetzt werden. Bei der legalen Migration will sie vor allem Vorschläge zur Aufnahme hochqualifizierter Arbeitskräfte vorlegen.

Solidarität

Die Kommission stellt die Nachhaltigkeit von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik in den Mittelpunkt. Sie betont die Bedeutung der überarbeiteten Sozialagenda und kündigt eine „neue Generation von Solidaritätsprogrammen“ an, die Grundlage einer neuen Kohäsionspolitik sein sollen. Besondere Aufmerksamkeit wird der Entwicklung des ländlichen Raums zuteil.

Außerdem stehen der Schutz der biologischen Vielfalt, die EU-Meeresspolitik, die Förderung erneuerbarer Energien und der Klimaschutz auf der Agenda. Der Emissionshandel soll überarbeitet und Vorschläge für den Ausbau sauberer Kohletechnologien gemacht werden.

Neben arbeitsrechtlichen Maßnahmen wird die Kommission sich im Bereich Justiz und Inneres u.a. dem Erb- und Testamentsrecht, der Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen, Mindeststandards bei Beweisregeln und der einheitlichen Auslegung der Datenschutzrichtlinie widmen.

Sicherheit und Freiheit

Das Haager Programm, dessen erste Überprüfung noch 2006 ansteht, bleibt der Handlungsrahmen. Die Abschaffung der Grenzkontrollen im Zuge der letzten Erweiterung und die Ausdehnung des Schengengebiets stehen an. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur Kriminalitätsbekämpfung und -prävention (strafrechtliche Ermittlungen, Maßnahmen zum Zeugenschutz, Ausbau der Krisenreaktionskräfte) bleibt ein wichtiges Tätigkeitsfeld.

Außerdem sollen Präventionsbemühungen zum Schutz der Bürger vor Krankheiten, Terroranschlägen und anderen Katastrophen verstärkt werden. Die Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES) zum Schutz vor Naturkatastrophen wird 2007 anlaufen. Eine neue EU-Tiergesundheitsstrategie soll Kohärenz und Effizienz fördern.

Außenpolitik

Im Rahmen der Heranführungshilfen und der Entwicklungszusammenarbeit starten die neuen Programme 2007 – 2013. Zu welchem Zeitpunkt Bulgarien und Rumänien beitreten, wird sich voraussichtlich noch in der ersten Hälfte 2006 entscheiden. Die Kommission wird das Monitoringverfahren in Mazedonien fortführen, ebenso die Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei. Der Westliche Balkan bleibt ein Schwerpunkt der Aktivitäten. Mit der Ukraine soll über ein Nachfolgeabkommen zum derzeitigen Kooperationsabkommen verhandelt werden; gleiches gilt für Russland. Mit China will die Kommission über ein neues EU-China-Rahmenabkommen verhandeln.

Die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den AKP-Regionen sollen zum Abschluss gebracht werden. Hilfen für die AKP-Staaten, die von der Zuckerreform betroffen sind, werden ausgebaut. Im Rahmen der begonnenen Neukonzeptionierung der EU-Außenhilfe soll die gemeinsame Planung mit den Mitgliedstaaten verbessert werden. Eine Ausdehnung der Rückübernahmeabkommen und gemeinsame Standards für die Rückführung von Drittstaatlern sollen zu einer besseren Steuerung der Migration beitragen.

Die Kommission erwartet 2007 „erste Früchte“ der Doha-Runde. Solidarität mit den Entwicklungsländern soll einhergehen mit einer Erschließung neuer Märkte für Waren und Dienstleistungen.

Außerdem: Bessere Rechtssetzung

Die Kommission will die Qualität ihrer Gesetzesinitiativen verbessern und durch Folgenabschätzung wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen systematisch untersuchen. Hierzu erwartet sie 2007 Ergebnisse einer externen Analyse. Das Gemeinschaftsrecht soll in rollierenden Dreijahresprogrammen vereinfacht werden. Insbesondere für die Bereiche Umwelt, Industrie und Verbraucherschutz sowie das Arbeitsrecht und wichtige Binnenmarktsektoren gibt es bereits konkrete Planungen.

Human- und Finanzressourcen

Die Haushaltsbehörde hat die Einstellung von 3960 neuen Bediensteten (2003-2008) genehmigt, die durch die Erweiterung um zehn Mitgliedstaaten notwendig wurde. Der Beitritt von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 erfordert nach Ansicht der Kommission 850 neue Bedienstete. Im Rahmen einer stufenweisen Anpassung sind für 2007 250 Einstellungen geplant. Die Kommission will einen zentralen Personalpool einrichten im Umfang von 1 % des gesamten Personalbestandes und strebt eine flexiblere Stellenplanung an.

Da die finanzielle Vorausschau 2007 – 2013 noch der Umsetzung harrt, enthält die vorgelegte Strategieplanung ausnahmsweise keine Verteilung der Finanzressourcen.

(Lfd. Nr. E 18/06 vom 23.03.2006)

Quellen:

- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Jährliche Strategieplanung für 2007, KOM(2006) 122 endgültig.

Grünbuch zur Energieeffizienz

von Christoph Hellriegel, Fachbereich WD 11

Die wachsende Abhängigkeit der Europäischen Union (EU) von Energieimporten bei ständig steigenden Ölpreisen hat die Europäische Kommission motiviert, im Grünbuch über Energieeffizienz (EE) vom 22.6.2005 ehrgeizige Zielvorgaben für die Energieeinsparung vorzuschlagen: Bis 2020 sollen in der EU 20 % des Energieverbrauchs kostenwirksam durch geändertes Verbraucherverhalten und energieeffiziente Technologien eingespart werden. Das Grünbuch über EE stellt Möglichkeiten vor, wie diese Einsparungen erreicht werden können. Nach Einschätzung der Kommission müssten in der Folge ca. 60 Milliarden EUR weniger für Energie ausgegeben werden. Dieses Geld könnte in die europäische Industrie investiert werden und zu mehr Wachstum und Beschäftigung (Lissabon-Ziele) beitragen. Zudem würde die EE-Initiative es der EU auch ermöglichen, bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll zum Klimaschutz entscheidend voranzukommen.

1. Warum ein Grünbuch zur Energieeffizienz?

Die Ereignisse der jüngsten Zeit – Rekordpreise für Öl, Auseinandersetzungen über russische Gaslieferungen – haben dafür gesorgt, dass das Thema Energie in der öffentlichen Wahrnehmung und auf der Agenda der EU-Institutionen wie der Mitgliedstaaten ganz oben steht – z. B. als einer der Eckpfeiler der reformierten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, in der polnischen Initiative für eine „Energie-NATO“ oder im Grünbuch „Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie“ vom 8. März 2006. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass die EU die Bedeutung des Themas Energie bereits seit längerem erkannt hat. Seit Veröffentlichung des Grünbuchs zur Energieversorgungssicherheit (2000), das bereits vor einer Abhängigkeit der EU von Energieimporten warnte, wurden Maßnahmen ergriffen, um diesen Zustand zu ändern. Zu nennen sind etwa die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2002/91/EG), die Richtlinie zur Kraft-Wärme-Kopplung (2004/8/EG) und die jüngst verabschiedete Richtlinie zur Endenergieeffizienz (COD 2003/300), die schon eine Reduzierung des Energieverbrauchs um 9 % von 2008 – 2017 vorsieht. Dazu kommen das Projekt einer Ökodesign-Richtlinie, das Programm „Intelligente Energie – Europa“ sowie Maßnahmen zu erneuerbaren Energien.

Das Grünbuch über EE reiht sich in diese Initiativen der EU ein. Angesichts des stetig um 1 bis 2 % pro Jahr steigenden Energieverbrauchs – bis 2020 sei ein weiteres Wachstum um 10 % denkbar –, will die Kommission mit dem Grünbuch eine breite Debatte darüber anstoßen, wie dieser Trend beim Energieverbrauch umzukehren ist. Das Grünbuch nennt vor allem drei Gründe, warum große Anstrengungen zur Verbesserung der EE – dem Verhältnis zwischen Energieerzeugungsleistung und Energieeinsatzmenge – unternommen werden sollten:

Wettbewerbsfähigkeit / Lissabon-Agenda: Studien hätten ergeben, dass es bis 2020 möglich sei, auf kostengünstige Weise den aktuellen Energieverbrauch um 20 % zu verringern. Obwohl z. T. hohe Investitionen nötig seien, könnten die Einsparungen danach bis zu 60 Milliarden Euro betragen, 200 bis 1000 Euro pro Jahr für einen durchschnittlichen Haushalt. Besonders optimistisch gibt sich das Grünbuch im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung: Bis zu einer Million neuer Jobs könnten geschaffen werden, viele davon im hochqualifizierten Bereich. Zudem würde die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt.

Dienstleistungen und Technologien zur EE-Steigerung seien weltweit zunehmend gefragt. Wenn solche EE-Techniken zuerst in Europa entwickelt und erprobt würden, bestünden große Exportpotenziale.

Umweltschutz: Von einer höheren EE profitiert nach Ansicht der Kommission vor allem auch die Umwelt: Gelänge es, den Energieverbrauch um 20 % zu senken, könnte damit bereits die Hälfte des nach dem Kyoto-Protokoll zu erzielenden CO₂-Emissionsabbaus schnell, nachhaltig und kostengünstig erreicht werden. Zudem würde eine Verschwendung von Ressourcen beendet und auch lokal die Umweltbedingungen verbessert werden. Europa könnte hier mit gutem Beispiel vorangehen und den Entwicklungsstaaten helfen, neue Strategien und Technologien hervorzubringen.

Versorgungssicherheit: Die Importabhängigkeit der EU werde 2030 bei Erdöl 90 % und bei Erdgas 80 % betragen. Dabei ist eine weitere Preissteigerung gerade angesichts der zunehmenden Nachfrage aus den Entwicklungsländern wahrscheinlich. Wolle man die Energieversorgung der EU dauerhaft sichern, so sei es unverzichtbar, jetzt den Energieverbrauch auf dem aktuellen Niveau zu deckeln und später weiter zu reduzieren.

2. Welche Hindernisse bestehen?

Als Hindernis für eine effektive EE-Politik nennt das Grünbuch zunächst ein **Informationsdefizit**, z. B. über Kosten und Verfügbarkeit neuer Technologien, über die Kosten des eigenen Energieverbrauchs etc. Es komme zu irreführenden Preisen durch mangelnde Transparenz und den Ausschluss externer Kosten (wie Umweltauswirkungen). Den Abnehmern werde der Preis ihres Verbrauchs nicht verständlich gemacht, ihnen werde kein Weg zu einem sparsamen und vernünftigen Energiegebrauch gezeigt. **Technische Hürden** könnten die Marktdurchsetzung neuer Techniken erschweren.

Schließlich bestünden **finanzielle Hürden** – wie etwa die auf mangelnder Information oder Risikoabneigung beruhende Zurückhaltung von Investoren. Es fehle auch an geeigneten Finanzierungsinstrumenten. Die öffentliche Hand handle nicht immer effektiv: Staatliche Beihilfen und steuerliche Maßnahmen würden falsch angewendet und stellten oft keine Anreize für energieeffizientes Handeln dar.

3. Was kann getan werden?

Die Kommission schlägt eine Reihe von Maßnahmen vor, um die o. g. Probleme zu lösen:

3.1 EU Ebene

Die EE sollte in den Mittelpunkt der EU-Politik gestellt werden. Im Bereich von **Forschung und Entwicklung** sollen bestimmte Energiethemen im 7. Forschungsrahmenprogramm verstärkt gefördert werden, z. B. erneuerbare Energiequellen, Smart-Energy-Netzwerke, Biokraftstoffe, Brennstoffzellen etc. Das Programm „Intelligente Energie – Europa“ soll finanziell aufgestockt werden (780 Mio. Euro). Es fördert die Überwindung nichttechnologischer Barrieren auf den Gebieten EE und erneuerbare Energien.

Die Mitgliedstaaten sollen im Rahmen ihrer nationalen Lissabon-Reformprogramme das Ziel der verbesserten EE berücksichtigen. Zusätzlich könnten jährliche nationale **Aktionspläne zur EE** erstellt werden. An den dort genannten Zielen könnten dann die Erfolge hinsichtlich EE und Kostenwirksamkeit gemessen werden. Die Pläne könnten durch Expertengutachten und ein Benchmarking auf EU-Ebene begleitet werden, um den Mitgliedstaaten einen Vergleich und die Übernahme von besten Praktiken zu erleichtern.

Die EU sollte besser als bisher **steuerliche Maßnahmen** fördern, die bestimmte Verhaltensweisen belohnen oder bestrafen. Es soll angestrebt werden, zu einer Harmonisierung der Steuersysteme zu kommen, um

die EE einheitlich zu fördern, z. B. durch die Entwicklung und Verbreitung verbrauchsarmer, sauberer Autos.

Die Kommission billigt **staatliche Fördermittel** zugunsten der EE anhand von Leitlinien über Umweltschutzbeihilfen, die zz. überarbeitet werden. In Zukunft soll größeres Gewicht auf ökologische Innovation und Produktivitätsgewinne aus EE gelegt werden.

Das **öffentliche Beschaffungswesen** soll insgesamt „grüner“ werden und Umweltkriterien mehr berücksichtigen. Über öffentliche Aufträge sollen EE-Technologien gefördert werden (EDV, Energiesparautos).

Die **Finanzierungen** auf europäischer Ebene könnten optimiert werden, z. B. durch eine bessere Risiko-Absicherung unter Einbeziehung der Europäischen Investitionsbank. EE und sauberer Nahverkehr sollen ein Schwerpunkt der Förderung über Kohäsionsfonds werden.

Zielgerichtete energiepolitische Maßnahmen schlägt die Kommission vor allem in vier Bereichen vor. Bei **Gebäuden** komme z. B. eine Ausweitung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (2002/91/EG) in Betracht. Auch eine Regelung für **Haushaltsgeräte** über die geplante Öko-Design-Richtlinie (Problem der Stand-by-Stellung) wird angestrebt. Über die Initiative CARS 21 könne die Verbesserung der **Kraftstoffeffizienz** von Fahrzeugen weiter vorangetrieben werden. Verbraucherinformation und -schutz müssten verbessert werden etwa durch Werbekampagnen und eine transparentere Produktkennzeichnung.

3.2 Nationale Ebene

Im Bereich der Elektrizitätswirtschaft sei an eine bessere **Regulierung** der Stromnetze – zur Verringerung von Übertragungsverlusten – und der Versorgungsaktivitäten (integrierte Energiedienstleistungen) zu denken, ebenso wie an eine klarere Verbrauchserfassung.

Auch die **Stromerzeugung** könne durch Verwendung der besten Technologie verbessert werden, indem etwa Kraftwerken mit 25 %iger Effizienz ersetzt werden, da die beste verfügbare Technik heute schon 60 % Effizienz erreiche. Insbesondere die EE von Kohlekraftwerken solle so schnell wie möglich auf über 50 % gesteigert werden. Die Mitgliedstaaten sollen darüber hinaus die dezentrale Energieerzeugung und die Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) fördern. Als Marktinstrumente für mehr EE könnten handelbare **Einsparzertifikate** („Weiße Zertifikate“) eingeführt werden.

3.3 Industrie

Im Bereich der Industrie sei es wichtig, beste Praktiken zu fördern und Informationen über Ergebnisse auszutauschen, die durch die große An-

zahl bereits erfolgter **freiwilliger Vereinbarungen** über bestimmte Effizienzziele erreicht wurden. Solche freiwilligen Vereinbarungen und Umweltprogramme seien weiter zu fördern.

3.4 Verkehrswesen

Im Verkehrswesen müsse das Verkehrsmanagement (einschließlich des Luftverkehrs) zur Förderung des Verkehrsflusses und des Kombiverkehrs (Schifffahrt, Schienenverkehr) verbessert und ein Markt für umweltfreundliche Fahrzeuge geschaffen werden. Darüber hinaus sollte man Straßengebühren entwickeln, die zur Verhaltensänderung beitragen, Reifen verbessern und die öffentlichen Verkehrsmittel fördern.

3.5. Regionale und lokale Ebene

Aktionspläne können nach Ansicht der Kommission nur dann ihr Potenzial ausschöpfen, wenn die **regionale und lokale Ebene** miteinbezogen ist. Die Kommission versucht, viele Aktionen für die lokalen Ebenen über das Programm „Intelligente Energie – Europa“ zu bündeln. Einen Schwerpunkt soll dabei das Problem der verstopften Innenstädte bilden. Schließlich sollen genau zugeschnittene Finanzierungsinstrumente die Durchführung kleinerer, nachhaltiger EE-Projekte ermöglichen.

3.6 International

Auf internationaler Ebene könne die EU mehr erreichen als die Mitgliedstaaten. Sie solle daher die EE in den internationalen Beziehungen stärker als bisher berücksichtigen und versuchen **international eine Führungsrolle** – etwa bei der Ausarbeitung von globalen Standards – zu übernehmen. Zentral seien die Einbindung der EE in die Beziehungen zu Nachbarstaaten und zur Russischen Föderation, in die Entwicklungspolitik sowie die Aufwertung der Rolle internationaler Finanzierungsinstitutionen bei der Förderung von EE-Maßnahmen.

4. Ausblick

Nach dem Ende der Konsultation mit allen Interessierten, das für den 31. März 2006 vorgesehen ist, wird die Kommission noch im Jahr 2006 einen **Aktionsplan** ausarbeiten.

Ein vom Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie des **Europäischen Parlaments** beratener Entwurf eines Berichts über das Grünbuch begrüßt die vorgeschlagenen Initiativen, betont aber, dass sich die Kommission zunächst verstärkt darum bemühen müsse, dass die Mitgliedstaaten die bestehenden Richtlinien zur EE auch tatsächlich umset-

zen. Wichtige Vorschläge des Grünbuchs (Bessere Information der Verbraucher, Energiezertifikate, „grünes“ Beschaffungsrecht) sind z. B. durch die jüngst verabschiedete Richtlinie zur **Endenergieeffizienz** geregelt und werden daher bereits ab 2008 umgesetzt werden müssen. Im neuen Grünbuch über eine europäische Energiestrategie vom 8. März 2006 greift die Kommission – neben anderen Aspekten – auch die EE wieder auf. Die Förderung von EE und erneuerbaren Energien sei eine wichtige Möglichkeit, der Klimaveränderung entgegenzuwirken und die Abhängigkeit von Energieimporten zu reduzieren. Auch der **Europäische Rat** am 23./24. März 2006 wird sich auf der Basis von Vorschlägen des Energierates mit einer „neuen Energiepolitik für Europa“ beschäftigen. Die Vorschläge „ermutigen“ die Kommission, einen ambitionierten Aktionsplan zur EE vorzulegen.

(Lfd. Nr. E 20/06 vom 20.03.2006)

Quellen:

- Europäische Kommission, Weniger kann mehr sein, Grünbuch über Energieeffizienz, KOM(2005) 265 endg. vom 22.6.2005.
- Europäisches Parlament, Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie, Entwurf eines Berichts über das Grünbuch „Energieeffizienz oder Weniger ist mehr“, Berichterstatter: Alejo Vidal-Quadras Roca, (2005/2210(INI)) vorläufig, vom 27.2.2006.
- Council of the European Union, 2717th Transport, Telecommunications and Energy Council meeting, A new energy policy for Europe – Council conclusions, Press Release v. 14.3.2006.

Wirtschaftsmigration

von Barbara Thoma, Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11

Spätestens seit 2001 der Vorschlag der Kommission (KOM) für eine Richtlinie „über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit“ vom Rat abgelehnt worden war, ist Wirtschaftsmigration in die EU ein „heißes Eisen der politischen Agenda“ (EWSA) und gleichzeitig „der Eckpfeiler einer jeglichen Einwanderungspolitik“ (Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration). Den ersten festen Grundpfeiler auf diesem Gebiet – den Boden bereitete der Vertrag von Amsterdam, indem er die

Zuwanderung als EU-Zuständigkeit klassifizierte – stellte 2003 eine Mitteilung der KOM dar, in der auf die Notwendigkeit einer langfristig angelegten Politik zur Wirtschaftsmigration hingewiesen wurde. 2004 folgte das sog. Haager Programm, das den Bedarf einer offenen Debatte über Wirtschaftsmigration auf EU-Ebene betont und einen Aktionsplan zur legalen Einwanderung fordert. 2005 erschien das „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“ der KOM, die damit den dritten Meilenstein legte auf dem Weg zu effektiven Steuerungsmöglichkeiten der Aufnahme von Drittstaatsangehörigen im Bereich der wirtschaftlichen Zuwanderung. Im Dezember 2005 schließlich veröffentlichte die KOM den „Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung“: eine Roadmap bis 2009. In ihrem Legislativ- und Arbeitsprogramm für 2006 kündigt die KOM eine Mitteilung über die künftigen Prioritäten zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung an. Begleitet wird die Debatte von Erwägungen der Innenminister der sechs größten EU-Mitglieder, die auf Initiative ihres französischen Amtskollegen prüfen wollen, ob ein gemeinsamer Integrationsvertrag mit Zuwanderern Abhilfe schaffen kann. Die folgende Darstellung beleuchtet das Grünbuch und den Strategischen Plan der KOM.

Hintergrund

Wesentliche Auslöser des Bedarfs an stärker vereinheitlichten Zuwanderungsregeln und -kriterien auf EU-Ebene stellen nach Meinung der KOM zum einen der Bevölkerungsrückgang, zum anderen die Überalterung der Gesellschaft dar. Die wirtschaftlichen Folgen dieser Entwicklungen könnten selbst durch das Erreichen der Lissabonner Beschäftigungsziele nicht mehr ausschlaggebend positiv abgewandelt werden: Basierend auf Vorausschätzungen von Eurostat erwartet die KOM zwischen 2010 und 2030 20 Mio. weniger Beschäftigte aufgrund des Rückgangs der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in der EU-25 und sieht den Bedarf des EU-Arbeitsmarkts nur durch eine gesicherte Einwanderung gedeckt. Weiterhin sei ein starkes einheitliches europäisches Konzept erforderlich, um der illegalen Einwanderung aus Drittstaaten in die EU vorzubeugen. Zusätzlichen Vorteil brächte die vereinheitlichte Konzeption letztlich auch durch den Abbau des nationalen Verwaltungsaufwandes.

Mit ihrem Grünbuch stieß die KOM im vergangenen Jahr eine Debatte an über die effektivste Form eines gemeinsamen EU-Rahmens, genauer: eines transparenten, unbürokratischen und höchst praktikablen Sys-

tems, das den Interessen aller Beteiligten – Migranten, Herkunfts- und Aufnahmeländer – dienen soll. Der auf dem Europäischen Rat in Brüssel im Juni 2004 gebilligte Vertrag über eine Verfassung für Europa sah vor: „Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die in allen Phasen eine wirksame Steuerung der Migrationsströme gewährleisten soll.“ (Art. III-267 Abs. 1). Unberührt blieb das Recht der Mitgliedstaaten festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen (Abs. 5). Das Grünbuch bestreitet diese nationale Entscheidungsfreiheit nicht – es hebt sie vielmehr bekräftigend hervor – , weist aber darauf hin, dass dadurch zwangsläufig auch die übrigen Mitgliedstaaten betroffen wären v. a. hinsichtlich der Reisefreiheit im Schengen-Raum, der Dienstleistungsfreiheit in anderen Mitgliedstaaten und der Auswirkungen auf dem EU-Arbeitsmarkt.

Schlüsselthemen des Grünbuchs

„Präferenz für den einheimischen Arbeitsmarkt“ (d. h. Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit): Gemäß dem Grundsatz der „Gemeinschaftspräferenz“ berücksichtigen die Mitgliedstaaten „Anträge auf Einreise in ihr Hoheitsgebiet zur Ausübung einer Beschäftigung nur, wenn die in einem Mitgliedstaat angebotenen Stellen nicht mit Arbeitskräften des eigenen Landes und anderer Mitgliedstaaten oder mit Arbeitskräften aus Nichtmitgliedstaaten, die auf Dauer und legal ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben und dem regulären Arbeitsmarkt dieses Staates bereits angehören, besetzt werden können“ (Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994 zur Verordnung (EWG) Nr. 1621/68 des Rates). Ausnahmen gelten in einigen Mitgliedstaaten z. B. für innerbetrieblich versetzte Führungskräfte und international bekannte Künstler. Zu beachten ist ferner, dass seit Januar 2006 daueraufenthaltsberechtigte Personen Vorrang vor in dem Wohnsitzmitgliedstaat ankommenden Migranten erhalten und sich zum Zwecke des Studiums, der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder zu anderen Zwecken in einen zweiten Mitgliedstaat begeben können (Richtlinie des Rates 2003/109/EG). Neben der grundsätzlichen Überlegung, ob die derzeitige o. g. Definition des Prinzips überhaupt noch relevant ist, stellt die KOM insbesondere die Frage nach der Identifizierung jener Gruppen von Drittstaatsangehörigen, denen Vorrang vor neu eintreffenden Arbeitnehmern aus Drittländern eingeräumt werden sollen (z. B. Präferenz von Arbeitskräfte, die nach einer gewissen Zeit als Arbeitnehmer in einem Mitgliedstaat für eine begrenzte Zeit in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind und dann in den gleichen Mitgliedstaat wieder als Ar-

beitskraft zurückkommen wollen – sog. Kreismigration/ „brain circulation“ bzw. Präferenz vor Personen, die noch nie in der EU gearbeitet haben). Das Hauptanliegen der KOM besteht in diesem Bereich darin, den bereits in der EU legal tätigen/tätig gewesenen Drittstaatsarbeitern die Möglichkeit zu geben, nach Ablauf der Aufenthaltsgenehmigung zu bleiben und/oder zurückzukehren und somit letztlich Anreize zu schaffen, legal in die EU einzureisen.

Zulassungssysteme: Der Frage nach dem System bzw. Verfahren als solches vorgelagert ist folgende Grundsatzentscheidung: Sollte die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum EU-Arbeitsmarkt einzig von einem konkreten Stellenangebot abhängig gemacht werden oder sollten die Mitgliedstaaten flexibler vorgehen können, um kurz- und langfristige Arbeitsmarktbedürfnisse zu befriedigen (bspw. durch „green cards“-Vergabe)?

Deckung des Qualifikationsbedarfs: Die KOM schlägt ein EU-Auswahlssystem vor, das v. a. langfristig den Bedarf an bestimmten Qualifikationen decken könnte. Hier böte sich zum einen ein „gemeinsamer Rahmen“ an (Arbeitserfahrung, Bildung, Sprachkenntnisse, Vorliegen eines Stellenangebots, Familienangehörige im Mitgliedstaat usw.). Zum anderen seien verschiedene Verfahren z. B. für gering Qualifizierte und für mittel bis hoch Qualifizierte denkbar, die parallel zur „Einzelfallbewertung“ und zu den „green cards“ angewandt werden könnten. Von erheblichem Nutzen für die Arbeitgeber seien die – auszubauenden – Dienstleistungen des Portals EURES (European Employment Services), die ihnen EU-weit die Einsicht in Lebensläufe ermöglichen würden. Hinsichtlich selbständiger Erwerbstätigkeit regt die KOM eine Diskussion zur Vereinheitlichung von Bedingungen an bzw. flexiblere Regelungen bei einer Tätigkeitsdauer von unter einem Jahr.

Anträge auf Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung(en): Für die Vereinfachung der geltenden nationalen Verfahren, die in der Regel eine Arbeitsgenehmigung als Voraussetzung für einen Aufenthaltstitel vorsehen, nennt das Grünbuch eine one stop-shop procedure, d. h. ein einziges einzelstaatliches Antragsverfahren zur Erteilung einer kombinierten Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung.

Möglichkeit des Wechsels des Arbeitgebers / Sektors: Ob diese Möglichkeit besteht, hängt nach Auffassung der KOM eng mit der Frage zusammen, „wer der Inhaber der Genehmigung ist und unter welchen Bedingungen der Arbeitnehmer zugelassen wurde“. Es stellen sich zwei

Fragen: Sollte die Mobilität des Drittstaatsangehörigen auf dem Arbeitsmarkt begrenzt werden? Und: Wer sollte Zulassungsinhaber sein (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, beide)?

Rechte: Eine gesicherte Rechtsstellung der Wirtschaftsmigranten sei unabhängig davon, „ob sie in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen oder einen dauerhaften Status anstreben“. Im Einzelnen zeige sich ein erhöhter Erörterungsbedarf insb. bei den Fragen hinsichtlich einer Mindestaufenthaltsdauer (Sollen bestimmte Rechte daran geknüpft werden?) sowie einer Berücksichtigung von bestimmten Gruppen (Sollten Anreize z. B. durch günstigere Bedingungen für die Familienzusammenführung vorgesehen werden?).

Flankierende Maßnahmen: Integration, Rückkehr und Zusammenarbeit mit Drittländern: Die KOM macht darauf aufmerksam, dass die Maßnahmen zur Steuerung der Migrationsströme sowohl in Zusammenarbeit mit den Herkunfts- bzw. Transitländern erfolgen und „die Gegebenheiten und Bedürfnisse dieser Länder in Betracht gezogen werden“ müssten als auch engagierter Integrationsbemühungen bedürften. Vorgeschlagen werden bspw. Einführungsprogramme mit Sprachkursen und staatsbürgerlichen Schulungen zur Integration in den EU-Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft des Wohnsitzstaates. Daneben regt die KOM auch Überlegungen an, wie die Rückkehr in das Heimatland bei Vertragsende und die dortige gesellschaftliche Wiedereingliederung erleichtert werden können.

Stimmen zum Grünbuch

Zum Grünbuch sind erwartungsgemäß zahlreiche Stellungnahmen abgegeben worden. Die nachfolgend ausgewählten Auszüge aus einigen der Stellungnahmen sollen die Bandbreite der Argumente aufzeigen.

Deutsche Bundesregierung: „Bestehende Regelungen auf Gemeinschaftsebene [...] dürfen durch mögliche Regelungen zur Wirtschaftsmigration nicht berührt werden. [...] Neben der Förderung der Mobilität innerhalb der Europäischen Union sollte vor allem die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Gesellschaft des betroffenen Mitgliedstaates im Vordergrund stehen. Dies ist ausgeschlossen bei nur kurzfristigen Aufenthalten in einem Mitgliedstaat. Da [...] rechtlich und tatsächlich nicht in allen Bereichen ein gemeinsamer europäischer Arbeitsmarkt besteht, und weil die Anforderungen und Bedürfnisse der Arbeitsmärkte in den Mitgliedstaaten [...] höchst unterschiedlich sind,

kann die Erleichterung der innergemeinschaftlichen Mobilität von Drittstaatsangehörigen zunächst nicht Priorität einer Politik der Gemeinschaft sein. Auch vor dem Hintergrund der Lissabonner Strategie und ihrer Zielsetzungen kann nichts anderes gelten. Kurzfristige ökonomische Vorteile, die eventuell für die „EU-Wirtschaft“ aus einer raschen und EU-weiten Verfügbarkeit von Arbeitskräften aus Drittstaaten resultieren könnten, dürfen nicht zu Lasten der nationalen Integrations- und Sozialpolitik gehen.“ (11. Januar 2005)

Bundesarbeitskammer: „Es ist [...] nicht akzeptabel, den Fokus allein auf die wirtschaftlichen Aspekte der Migration zu legen und die Fragen der Arbeitsmarktauswirkungen und der Integration der ZuwanderInnen nicht ausreichend zu berücksichtigen. Arbeitsmigration darf auch nicht dem Ziel dienen, dass die EU-Staaten die notwendigen Investitionen in das eigene Bildungssystem durch systematische Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittstaaten zu ersetzen versuchen; dies würde die Lissabon-Ziele [...] völlig unterlaufen. [...] Wir halten es daher für falsch, wenn temporäre Migration zur kurzfristigen Abdeckung des Arbeitskräftebedarfs der Unternehmen forciert wird [...].“ (3. Juni 2005)

Europäisches Parlament: „Die Idee einer kurzfristigen temporären Überbrückung konjunktureller und demographischer Engpässe auf dem Arbeitsmarkt ist keine tragfähige Lösung. [...] Entschieden widersprochen werden muss einer Darstellung der Wirtschaftsmigration als Lösung des europäischen Überalterungsproblems oder wirtschaftlicher Probleme. [...] Wirtschaftsmigration kann nur ein Bestandteil neben vielen anderen politischen Maßnahmen sein. Die europäische Wirtschaft hängt vorrangig vom künftigen Rentenalter, künftiger Geburtenrate und der Beteiligung am Arbeitsmarkt [...] ab.“(26. Oktober 2005)

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss: „Im Grünbuch wird festgestellt, dass die Abwanderung von Spitzenkräften die Herkunftsländer nachhaltig beeinträchtigt, denn die Investitionen in die Ausbildung dieser Kräfte zahlen sich nicht für sie aus. Die derzeitige Praxis der Abwerbung von Fachkräften könnte dieses Problem noch zusätzlich verschärfen. Daher müssen unbedingt Maßnahmen zur Entschädigung dieser Länder für die so erlittenen Verluste ins Auge gefasst werden.“ (9. Juni 2005)

Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration: „Wirtschaftsmigration kann nur in dem Ausmaße als ef-

fektiv gesteuert betrachtet werden, in dem Herkunfts- und Zielland gleichermaßen davon Nutzen ziehen. Aus diesem Grund sind weitere Konsultationen mit den MENA-Staaten (Anm. d. Verf.: Middle East & North Africa) notwendig.“

Der **Rat Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz** führte im Juni 2005 einen Gedankenaustausch über das Grünbuch und erörterte insbesondere die Auswirkungen auf die Funktionsweise der nationalen Arbeitsmärkte im Zusammenhang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie. Die Delegationen erkannten die Notwendigkeit eines gemeinsamen Rahmens unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips an und arbeiteten darüber hinaus noch zu klärende Fragestellungen heraus: Wo ist die Grenze zwischen den auf Gemeinschafts- bzw. auf nationaler Ebene zu lösenden Fragen? Wie gestalten sich flexible Lösungen, die den Besonderheiten der Mitgliedsstaaten (z. B. unterschiedliche demographische Entwicklung) Rechnung tragen können? Im Übrigen wies eine Reihe von Delegationen darauf hin, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit in der EU noch nicht vollständig verwirklicht sei.

Strategischer Plan zur legalen Zuwanderung

Der Europäische Rat hebt im Haager Programm die Bedeutung der Debatte über das Grünbuch hervor, deren Analyse als Grundlage für „einen politischen Plan zur legalen Einwanderung einschließlich Zulassungsverfahren“ dienen solle, „der fähig ist, prompt auf den fluktuierenden Bedarf an Wirtschaftsmigranten im Arbeitsmarkt zu reagieren“ (Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Anhang I, Punkt III 1.4.). Als Resultat der sowohl schriftlichen als auch im Rahmen der im Sommer 2005 erfolgten öffentlichen Anhörung abgegebenen Stellungnahmen zum Grünbuch wurde der angekündigte Plan im Dezember 2005 von der KOM vorgelegt. Er umfasst eine Roadmap 2005 – 2009 mit Initiativen auf vier Ebenen:

Legislative Maßnahmen für die Zuwanderung von Arbeitskräften: Es werden eine allgemeine Rahmenrichtlinie sowie vier spezifische Richtlinien ausgearbeitet. Die allgemeine Regelung legt einen gemeinsamen Rahmen für die Rechte jener bereits legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen fest, die noch keinen Anspruch auf eine langfristige Aufenthaltsberechtigung haben. Ferner finden bspw. Regelungen zur Anerkennung von Diplomen und sonstigen Qualifikationen Eingang in den

Rechtsakt. Die speziellen Richtlinien werden sich mit den Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt hoch qualifizierter ArbeitnehmerInnen / von SaisonarbeitnehmerInnen / von bezahlten Auszubildenden befassen sowie mit den Verfahren zur Regelung der Einreise, des befristeten Aufenthalts und der Wohnsitznahme von innerbetrieblich versetzten ArbeitnehmerInnen.

Wissensaufbau und Information: In den kommenden Jahren werden Instrumente entwickelt, die den Zugang zu Informationen und den Austausch bzw. die Koordination dieser Informationen erleichtern sollen. Zu diesen Aktionen zählen insb. der Ausbau des EURES-Netzwerkes und die Einrichtung eines EU-Zuwanderungsportals bis 2007, über das Informationen zu den Maßnahmen und einschlägigen Rechtsvorschriften der EU, Neuigkeiten und sonstige Informationen sowie Links zu den entsprechenden nationalen Websites, zur künftigen EU-Integrationswebsite, zu relevanten Forschungsergebnissen auf EU- und internationaler Ebene usw. abrufbar sein werden. Über das Europäische Migrationsnetz (EMN) sollen der EU, ihren Mitgliedstaaten und der breiten Öffentlichkeit objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten zu Migration und Asyl zur Verfügung gestellt werden.

Integration: In der 2005 angenommenen Mitteilung über eine gemeinsame Integrationsagenda wurde ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in der EU vorgeschlagen, der auch weiterhin ausgearbeitet wird. Vorgesehen sind u. a. der Ausbau der Einführungsprogramme und -maßnahmen für legale Zuwanderer und ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen sowie Sprachkurse und staatsbürgerliche Schulungen, die sicherstellen sollen, dass die Zuwanderer die gemeinsamen Werte verstehen, respektieren und Nutzen aus ihnen ziehen. Die Integrationspolitik der Mitgliedstaaten wird von der EU über Finanzierungsinstrumente wie z. B. die Vorbereitenden Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen (INTI) unterstützt.

Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern: Wie aus der Konsultation eindeutig hervorging, muss die Zusammenarbeit mit Drittstaaten intensiviert werden. Daher werden „Instrumente zur Förderung der zirkulären Migration und der Rückkehrmigration“ und – ungeachtet der Integrationsmaßnahmen vor der Abreise – Schulungen in den Herkunftsländern erwogen (z.B. berufliche Fortbildungsmaßnahmen und Sprachkurse).

Roadmap 2006 – 2009

2006: (Auswahl) Kampagnen im Rahmen des Europäischen Jahres der Mobilität der Arbeitnehmer; Durchführung zusätzlicher Analysen und Untersuchungen; Pilotphase der EU-Integrationswebsite

2007: (Auswahl) Vorschlag der KOM für die Allgemeine Richtlinie und die spezifische Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt hoch qualifizierter ArbeitnehmerInnen; die diesbezüglichen Verhandlungen im Rat beginnen; Informationskampagnen

2008: (Auswahl) Vorschlag der KOM für die spezifische Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von SaisonarbeiterInnen; Vorschläge für Änderung bestehender Richtlinien basierend auf den vorangegangenen Analysen und Untersuchungen

2009: (Auswahl) Vorschläge der KOM für die spezifischen Richtlinien über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von bezahlten Auszubildenden bzw. über die Verfahren zur Regelung der Einreise, des befristeten Aufenthalts und der Wohnsitznahme von innerbetrieblich versetzten ArbeitnehmerInnen; evtl. Vorschläge über konkrete Unterstützungsmaßnahmen von Kreismigration und Rückkehrmigration

Fazit

Bezugspunkt für die neuesten Entwicklungen im Bereich der Wirtschaftsmigration stellt das Haager Programm dar, das 2004 mit seiner neuen Verpflichtung zur Entwicklung von Einwanderungs- und Asylpolitiken die Grundlagen für wichtige Errungenschaften im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts geschaffen hat. Es korrespondiert zudem mit dem Verfassungsvertrag, der seinerseits die Union mit der Entwicklung einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik beauftragt. Das Grünbuch der KOM stellt verschiedene Optionen für die schrittweise Einführung eines gemeinschaftlichen Rahmens dar; diese Kernpunkte sind jedoch nicht Diskussionsgrundlage für ein „Pro“ und „Contra“ von Zuwanderung, sondern für Zuwanderungsregelungen an sich. Durch das Haager Programm gefordert und durch die Diskussionen über das Grünbuch inhaltlich gestaltet wurde der Strategische Plan zur legalen Zuwanderung. Er trägt mit seinen Initiativen auch der neuen Lissabon-Strategie von 2005, insb. der beschäftigungspolitischen Leitlinien, Rechnung. Es wird mehrheitlich erwartet, dass die Wirtschaftsmigration kurz- bzw. mittelfristig positiv dazu beitragen kann, den Folgen der einleitend skizzierten demografischen Entwicklung entgegenzuwirken.

ken und wirtschaftliche Nachhaltigkeit und Wirtschaftswachstum zu gewährleisten.

(Lfd. Nr. E 24/06 vom 05.05.2006)

Quellen:

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Das ganze Potential Europas freisetzen – Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2006“, KOM(2005) 531 endgültig, Brüssel, 25. Oktober 2005.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration, Brüssel, 11. Januar 2005.
- Rat der Europäischen Union: Tagung des Rates, Schlussfolgerungen des Vorsitzes (Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union), Brüssel, 4. – 5. November 2004.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission „Strategischer Plan zur legalen Einwanderung“, Brüssel, 21. Dezember 2005.
- Eurostat STAT/05/48.
- Vertrag über eine Verfassung für Europa, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004.
- Rat der Europäischen Union: Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994 über die Beschränkungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Länder in die Mitgliedstaaten zur Ausübung einer Beschäftigung, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 274 vom 19. September 1996.
- 2663. Tagung des Rates Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz – Luxemburg, 2.-3. Juni 2005, Pressemitteilung 8980/05 (Presse 117).
- Rat der Europäischen Union: Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 16/44 vom 23. Januar 2004.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in die Europäische Union“, Brüssel, 1. September 2005.
- Stellungnahme der Bundesregierung zum Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration, http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/contributions/contribution_germany_de.pdf.
- Position der Bundesarbeitskammer zum Grünbuch Wirtschaftsmigration, <http://eu.arbeiterkammer.at/www-909-IP-22176.html>.
- Europäisches Parlament: Position zu einer gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik, Pressemitteilung vom 26.10.2005.
- Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration“, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. C 286/05 vom 17.11.2005.
- Philippe Fargues: Temporary Migration: Matching Demand in the EU with Supply from the MENA Contribution of the Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM) to the debate around the Green Paper: on an EU Approach to Managing Economic Migration, 2005, http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/contributions/contribution_carim_en.pdf.

Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-)Drittstaaten – Vom Handelsabkommen zum EWR Plus

von Dr. Jörg Schneider, Barbara Thoma, Fachbereich WD 11

In den zurückliegenden Monaten übte das Europäische Parlament (EP) Kritik an einem der wichtigsten Instrumente der Außenbeziehungen der Gemeinschaft, der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) und forderte im Hinblick auf jene Länder, die später einmal EU-Mitglied werden wollen, zunächst eine stärkere regionale und sektorale Differenzierung in den Außenbeziehungen. Im Verlauf der Diskussion im EP verstärkten sich dann Forderungen nach einer stärkeren Berücksichtigung der Aufnahmefähigkeit der Gemeinschaft und einer grundsätzlichen Reform der Erweiterungsstrategie durch die Schaffung eines Europäischen Wirtschaftsraums Plus (EWR Plus). Diese Auseinandersetzung hat inzwischen auch den Deutschen Bundestag erreicht. Da die Idee eines EWR Plus eine Verbindung bereits bestehender Konzepte und Modelle darstellt, wird im Folgenden das von der Gemeinschaft entwickelte vertragliche Instrumentarium der Außenbeziehungen dargestellt, beginnend bei den Handels- und Kooperationsverträgen, über die Assoziierungsverträge, den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), das Konzept einer privilegierten Partnerschaft, die vier gemeinsamen Räume zwischen der EU und Russland, die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Ländern des Westbalkans bis hin zu den jüngsten Vorschlägen des EP zur Schaffung eines EWR Plus. Einen aktuellen Anstoß erhielt die Debatte zur künftigen Ausgestaltung der Annäherung europäischer Drittstaaten durch den belgischen Ministerpräsidenten Guy Verhofstadt, der in seinem neuen Buch „Die Vereinigten Staaten von Europa“ ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ vorstellt: Einem politischen Kern – den „Vereinigten Staaten von Europa“ – könne ein Staatenbund als „Organisation europäischer Staaten“ zur Seite gestellt werden.

1. Handels- und Kooperationsabkommen

Seit ihrem Bestehen hat die Gemeinschaft ein dichtes Netzwerk von **Handels- und Kooperationsabkommen** mit Drittstaaten und Regionen der Welt aufgebaut. Die Handels- und Kooperationsabkommen basieren auf Art. 133 EGV, wo es heißt, dass die gemeinsame Handelspolitik nach „einheitlichen Grundsätzen“ gestaltet wird. Kooperationsabkom-

men gehen in der Regel über Handelsabkommen hinaus, weil sie neben reinen handelspolitischen Fragen auch Vereinbarungen über kulturelle, technische und soziale Zusammenarbeit enthalten. Kooperationsabkommen sehen gemeinsame Institutionen wie einen Kooperationsrat und Kooperationsausschüsse vor, doch haben diese keinerlei Entscheidungsbefugnisse, sondern richten lediglich Empfehlungen an die Regierungen. Mit folgenden Staaten wurden solche Abkommen vereinbart, wobei in bestimmten Fällen inzwischen eine Assoziierung vorliegt: Indien (1973), Algerien (1976), Ägypten (1977), Syrien (1977), dem Libanon (1977), den ASEAN-Staaten (1980), Brasilien (1992), Jemen (1997), Jordanien (1977), Jugoslawien (1980), San Marino (1991), Laos (1997), Mongolei (1992), Nepal (1995), Vietnam (1995), dem MERCOSUR (1995), Mazedonien (1997).

Ähnlichen Charakter besitzen die „**Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit**“, die die Gemeinschaft nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion mit deren Nachfolgestaaten abgeschlossen hat. Diese Abkommen sehen einen institutionalisierten politischen Dialog vor und bildeten die vertragliche Grundlage für die soziale, wirtschaftliche, technologische und kulturelle Zusammenarbeit mit folgenden Staaten: Republik Moldau (1994), Ukraine (1994), Russische Föderation (1994), Belarus (1995, 1997 suspendiert), Kasachstan (1995), Kirgistan (1995), Usbekistan (1996) Armenien (1996), Aserbaidschan (1996), Georgien (1996), wobei zu Russland, der Ukraine und der Republik Moldau inzwischen besondere Beziehungen bestehen (s. Kapitel 5 und 6).

2. Assoziierungsabkommen

Die lange Zeit umfassendste Form der Zusammenarbeit mit Drittstaaten stellten die **Assoziierungsabkommen** dar, die die Europäische Gemeinschaft nach Art. 310 EGV abschließen kann: Durch sie werden bevorzugte Wirtschaftsbeziehungen mit Drittländern hergestellt und politische, ökonomische und soziale Transformationsprozesse unterstützt. Assoziierungsräte und -ausschüsse sowie bilaterale parlamentarische Ausschüsse lenken die Assoziierung. Grundsätzlich lassen sich mehrere Typen dieser Abkommen unterscheiden:

Zwischen den 20 überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten (ÜLG) der EU-Mitgliedstaaten besteht nach Art. 182-188 EGV eine „**konstitutionelle**“ Assoziierung, mit dem Ziel einer Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung der ÜLG. Eine **entwicklungspolitische Assoziierung** mit weit reichenden Zollpräferenzen hat die EU mit 71 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks, den sog. AKP-Staaten, abgeschlossen. Ziel dieser Abkommen ist die Armutsbekämpfung und

nachhaltige Entwicklung. Die am weitesten gehende Form der Assoziierung stellte die **Beitrittsassoziiierung** mit den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten in Form von Europaabkommen dar, wobei die Beitrittsassoziiierung der Vorbereitung auf eine Mitgliedschaft diene. Sie endete mit dem EU-Beitritt der Reformstaaten zum 1. Mai 2004. Dabei standen der schrittweisen wirtschaftlichen Integration, EG-Finanzhilfen und der Errichtung einer Freihandelszone strenge Verpflichtungen der Kandidatenländer gegenüber, ihre Rechts- und Wirtschaftsordnungen an das Gemeinschaftsrecht anzupassen. Europaabkommen wurden ausgehandelt mit Ungarn (1991), Polen (1991), der Tschechischen Republik (1993), der Slowakischen Republik (1993), Bulgarien (1993), Rumänien (1993), Estland (1995), Lettland (1995), Litauen (1995), Slowenien (1996). Seit 1970 bestanden ferner mit Malta und seit 1972 mit Zypern Assoziierungsabkommen. (Zum Abkommen mit der Türkei siehe Ziffer 4.)

3. Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)

Zeitlich parallel zu den ersten Europaabkommen wurde 1992 der EWR-Vertrag mit den damaligen EFTA-Staaten Finnland, Island, Liechtenstein, Österreich, Norwegen und Schweden abgeschlossen. Durch den EWR-Vertrag wurden der **gemeinschaftliche Besitzstand (acquis communautaire)** und die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes (freier Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr) ausgedehnt. Außerdem übernahmen die EFTA-Staaten die Rechtsprechung des EuGH. Darüber hinaus enthält der EWR-Vertrag weitere Bereiche der Kooperation, wie Forschung und technologische Entwicklung, Informationsdienste, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend, Beschäftigung, Unternehmen und Unternehmertätigkeit durch die Beteiligung der EWR-EFTA-Staaten an EU-Programmen. Andere bedeutende Politikbereiche, wie die Gemeinsame Agrarpolitik und Fischereipolitik, Zollunion, Gemeinsame Handelspolitik, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres sind von den Bestimmungen des EWR jedoch ausgenommen, wenngleich Island und Norwegen am Schengen-Netzwerk teilnehmen. Der EWR trat im Januar 1994 in Kraft; schon kurz darauf traten Finnland, Schweden und Österreich der EG bei.

Ursprünglich war der Abschluss der EWR-Abkommen als erster Schritt für einen späteren EU-Beitritt angelegt, doch sahen die verbliebenen EFTA-EWR-Staaten die Teilnahme an den vier Binnenmarktfreiheiten der Gemeinschaft als ausreichend an und hatten kein weiteres Interesse an einer tiefer gehenden Integration.

Organe des EWR sind der **EWR-Rat**, der aus den Ministern der EFTA-Staaten und der EU-Mitgliedstaaten besteht. Er ist das politische Organ des EWR, überwacht die Anwendung des EWR-Abkommens und einigt sich auf Regeln für die Zusammenarbeit zwischen EFTA und EU. Im **Gemeinsamen EWR-Ausschuss** treffen sich die hohen Beamten beider Seiten, die die Vorgaben des EWR-Rats konkretisieren. Der **EFTA-Gerichtshof** entscheidet über die Auslegung des EWR-Abkommens, und die **EFTA-Überwachungsbehörde** hat ähnliche Aufgaben wie die Kommission der Europäischen Gemeinschaft.

3.a. Sonderfall Schweiz

Wie andere EFTA-Staaten schloss die Schweiz 1972 zunächst ein Freihandelsabkommen für Industrieprodukte mit der EWG ab. In einer Abstimmung sprachen sich die Schweizer allerdings im Dezember 1992 gegen eine EWR-Mitgliedschaft aus. Seitdem baut die Schweiz ihre Beziehungen zur EU auf der Basis von bilateralen Abkommen schrittweise aus. 1999 wurde das „**Bilaterale I**“ genannte Vertragspaket über sektorale Vereinbarungen zur Freizügigkeit, zur Forschung, zum Abbau von Handelshemmnissen, zu landwirtschaftlichen Produkten, zum Land- und Luftverkehr und öffentlichen Beschaffungswesen abgeschlossen. 2004 verständigten sich beide Seiten auf „**Bilaterale II**“, in dem u. a. die **Assoziierung mit den Vertragssystemen von Schengen und Dublin** vereinbart wurde. Die Schweizer stimmten am 5. Juni 2005 dem Vertragspaket zu. Das In-Kraft-Treten der Assoziierung mit dem **Schengen-Abkommen**, das 1990 durch das Durchführungsübereinkommen ergänzt wurde, wird für Anfang 2008 angestrebt. Weitere Verhandlungen laufen zur Freiheit über Dienstleistungen, da die Schweiz noch Zeit für die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes in diesem Bereich benötigt.

4. Im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt der Türkei entwickelte Modelle

Besondere Beziehungen bestehen in gewisser Weise auch zwischen der EU und der Türkei. Bereits 1963 hatte die damalige EWG mit der Türkei ein Assoziierungsabkommen abgeschlossen, das eine Beitrittsperspektive enthielt. 1996 wurde eine Zollunion vereinbart. Im Zusammenhang mit der Debatte über Vor- und Nachteile einer EU-Mitgliedschaft der Türkei entwickelten dann Beitrittskritiker Konzepte einer engeren Anbindung des Landes unterhalb einer EU-Mitgliedschaft. Gemeinsam ist diesen Modellen eine sektorale Teilnahme der Türkei an

den vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes und der Teilnahme an ausgewählten EU-Programmen.

4.a. Privilegierte Partnerschaft

Das bekannteste der damals diskutierten Konzepte war das der privilegierten Partnerschaft. 2004 hatte die CDU/CSU ein Positionspapier zur privilegierten Partnerschaft mit der Türkei vorgestellt und darin folgende Vorschläge einer Anbindung der Türkei unterbreitet: Erweiterung der schon bestehenden Zollunion zu einer umfassenden Freihandelszone, Aufstockung der EU-Hilfsprogramme, Intensivierung der Zusammenarbeit mit türkischen Behörden und Institutionen im Innen- und Justizbereich zur Bekämpfung von Terrorismus, Extremismus und Organisiertem Verbrechen sowie eine Vertiefung der Zusammenarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft und des Umweltschutzes. Die Einbeziehung der Türkei in das Schengen-Abkommen wurde hingegen abgelehnt.

4.b. Erweiterte assoziierte Mitgliedschaft

Ein weiteres Modell entwickelte etwa zur gleichen Zeit der Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa unter dem Begriff „Erweiterte Assoziierte Mitgliedschaft“ (EAM). Wichtigster Bestandteil dieses Konzeptes war die wirtschaftliche Integration der Türkei im Rahmen des EWR durch die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes sowie Sonderregelungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Türkei sollte vor allem durch EWR-Mechanismen enger an die Gemeinschaft angebunden werden. Außerdem sollte sie mittels regelmäßiger Konsultationen und Teilnahme an den Sitzungen der EU-Organe Rat, Parlament und Kommission (allerdings ohne Stimmrecht) stärker in die Gemeinschaftsstrukturen eingebunden werden und die Möglichkeit erhalten, Förderprogramme der EU wie beispielsweise den Kohäsionsfonds zu nutzen.

4.c. Abgestufte Integration

Ein drittes Modell zur Einbindung der Türkei an die EU entwickelte der Frankfurter Politikwissenschaftler Cemal Karakas. Sein Konzept der abgestuften Integration sah eine sektorale Teilintegration der Türkei mit einer dynamischen Komponente vor. In Karakas' Konzept würden sich beide Seiten zunächst auf Themen einigen, bei denen es die größte inhaltliche Schnittmenge gäbe, wie etwa beim Gemeinsamen Markt. In

einer weiteren Stufe hätte der Gemeinsame Markt zum Binnenmarkt ausgeweitet werden können. Karakas dachte auch an eine schrittweise Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion und eine Vertiefung in den Bereichen Justiz und Inneres sowie der ESVP.

Die wichtigsten Unterschiede zu den Modellen Privilegierte Partnerschaft und EAM bestehen darin, dass die Türkei nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch in die EU-Strukturen (teil)integriert würde und ein sektorales Mitentscheidungsrecht, allerdings ohne Anspruch auf ein Veto im Rat, bekäme. Im Modell der abgestuften Integration wäre als letzte Stufe eine EU-Mitgliedschaft möglich.

Zwar endete die Auseinandersetzung um mögliche Alternativen zu einer EU-Mitgliedschaft der Türkei zunächst mit der offiziellen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen im Oktober 2005, doch erscheinen Teilbereiche der damals diskutierten Konzepte kurz darauf wieder in der vom EP vorgebrachten Kritik an der Europäischen Nachbarschaftspolitik.

5. Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

Die ENP stellt heute neben dem EWR das wichtigste vertragliche Instrumentarium im Verhältnis zu benachbarten Staaten dar. Ihre Formulierung war die Antwort der EU auf den Beitritt der MOE- Reformstaaten. Um die Entstehung neuer Trennlinien in und um Europa zu verhindern, legte die Kommission im Oktober 2002 ein Strategiepapier zur Stärkung der Außenbeziehungen mit jenen Staaten vor, die im Vorfeld eigener Sicherheitsinteressen lagen, und die keine Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft besaßen: die Mittelmeeranrainer Algerien, Tunesien, Marokko, die palästinensische Autonomiebehörde, Israel, der Libanon, Syrien, Jordanien sowie die osteuropäischen Staaten Russland, Belarus, die Ukraine und die Republik Moldawien. Die Kommission schlug für diese Staaten eine „schrittweise Anpassung an die Regeln des EU-Binnenmarktes“ vor. In der im März 2003 folgenden Mitteilung „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ unterbreitete die Kommission den Vorschlag, an der künftigen EU-Außengrenze einen „Ring befreundeter Staaten“ zu bilden und ihnen im Gegenzug zu nachgewiesenen Fortschritten bei der Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen eine enge politische und ökonomische Zusammenarbeit unterhalb einer EU-Mitgliedschaft anzubieten, die aber über die größtenteils schon bestehenden Assoziierungs-, Partnerschafts-, Kooperations- und Handelsabkommen hinausgehen werde. Neben der Aussicht auf Teilnahme an den vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes sollten die neuen Nachbarn die Perspektive er-

halten, an der gemeinsamen Verkehrs-, Energie-, Umweltschutz-, Forschungs-, Kultur-, und Bildungspolitik teilzunehmen. Allerdings blieb die angestrebte Zusammenarbeit unterhalb einer institutionellen Ebene.

Im Juni 2004 legte die Kommission ein weiteres Strategiepapier mit dem Titel „Europäische Nachbarschaftspolitik“ vor, welches das vorangegangene Papier ergänzte und konkretisierte. Ausgehend von der Prämisse, dass die ENP keine Erweiterungspolitik bedeute, empfahl die Kommission darin, die ENP auch für die Länder des südlichen Kaukasus Armenien, Georgien und Aserbaidschan zu öffnen. Die Behandlung von Belarus wurde vor dem Hintergrund fortwährender Menschenrechtsverletzungen nur eingeschränkt empfohlen. Angeregt wurde zudem, mit den ENP-Staaten nationale Aktionspläne mit konkreten Projekten und Förderzielen abzuschließen. Im Dezember 2004 wurden schließlich die ersten sieben Aktionspläne und im März 2005 Länderberichte für die Staaten des südlichen Kaukasus vorgelegt. Für den Zeitraum 2006-2007 beabsichtigt die Kommission, mit fünf weiteren Staaten Aktionspläne zu erarbeiten und die Umsetzung der ambitionierten Ziele der ENP durch die Bereitstellung der entsprechenden Mittel in der Finanziellen Vorausschau zu sichern. 2007 will die Kommission ein neues europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI) als Fonds zur Förderung einer engeren Zusammenarbeit einführen.

6. Das Konzept der vier gemeinsamen Räume EU-Russland

Zwischen Russland und der Gemeinschaft wurde 1994 ein **Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA)** unterzeichnet, das Russland – basierend auf einem Bekenntnis zu Demokratie und Menschenrechten – die Perspektive einer Teilnahme an den vier EU-Binnenmarktfreiheiten eröffnete. Seitdem finden zudem jährliche Gipfeltreffen und auf Ministerebene Zusammenkünfte eines Kooperationsrates statt. Vor dem Hintergrund einer Verschlechterung der Beziehungen zu Russland verabschiedete der ER von Köln im Juni 1999 eine „**Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Russland**“. Darin sagte die EU zu, Russland über die bisherigen Vereinbarungen hinaus in einen gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum einzugliedern.

2002 wurde Russland zunächst Partnerstaat der ENP, worauf die russische Regierung zurückhaltend reagierte. Auf einem Gipfel im November 2003 in Sankt Petersburg kamen beide Seiten überein, Russland aus der ENP heraus zu nehmen und eine **strategische Partnerschaft** zu

bilden. Ein entsprechendes **Abkommen über eine engere strategische Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland** wurde am 10. Mai 2005 unterzeichnet. Dieses Abkommen ergänzt das PKA von 1994 durch die Schaffung von **vier gemeinsamen Räumen: Wirtschaft, äußere Sicherheit, innere Sicherheit sowie Bildung** im Rahmen eines Gemeinsamen Wirtschaftsraums, der auch die Bereiche Energie und Umwelt umfasst. Angestrebt wird die Freiheit des Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs zwischen beiden Seiten. Zu deren Umsetzung erforderlich ist jedoch die Einigung auf eine Vielzahl von bilateralen Aktionsplänen. Umstritten ist dabei vor allem die Forderung der EU, dass Russland seine inländischen Energiepreise an die für den Export geltenden Weltmarktpreise angleicht. Auch sind beide Seiten bei der Ausgestaltung des Gemeinsamen Raums der inneren Sicherheit noch nicht sehr weit vorangekommen. Hauptstreitpunkt war lange der Abschluss eines Rücknahmeabkommens für illegal in die EU Eingewanderte und die Visumvergabe an russische Staatsbürger. Dieser Streitpunkt konnte allerdings beim EU-Russland-Gipfel im Oktober 2005 gelöst werden. Beim Gemeinsamen Raum für äußere Sicherheit besteht zwar Übereinstimmung bei den Themen Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Bekämpfung des Terrorismus. Doch sperrt sich Moskau gegen den Wunsch, Belarus, die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien in die Absprachen mit einzubeziehen. Beim Gemeinsamen Raum für Bildung und Forschung sind sich beide Seiten einig, das wissenschaftliche Potential beider Seiten zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaften einzusetzen.

7. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Ländern des Westbalkans

Im Gegensatz zu Russland steht den Ländern des westlichen Balkan – Albanien, Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien (einschließlich Kosovo) und Montenegro – eine EU-Mitgliedschaft grundsätzlich offen, sofern sie die Kopenhagener Kriterien erfüllen. Mit Kroatien wurden schon 2005 Beitrittsverhandlungen aufgenommen. Die Gemeinschaft hat mit den West-Balkanländern seit 1999 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (**SAA**) unterzeichnet, die auf eine Assoziierung mit der EU im Rahmen einer Freihandelszone und die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands als Voraussetzung für einen künftigen Beitritt abzielen. **SAA** sind bisher mit Kroatien und Mazedonien in Kraft getreten, mit Albanien wurde ein SAA im Februar 2006 paraphiert. Momentan laufen Verhandlungen mit Serbien, Montenegro und dem Kosovo, die allerdings Anfang Mai 2006 wegen der mangeln-

den Kooperation der serbischen Seite bei der Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher unterbrochen wurden. Mit Bosnien-Herzegowina wurden im November 2005 Verhandlungen über ein SAA aufgenommen. Bereits jetzt besitzen die Staaten des westlichen Balkan als potenzielle Beitrittskandidaten Zugang zu Gemeinschaftsprogrammen (z. B. Bildung, Wissenschaft und Forschung).

Im März 2006 bekräftigten die EU-Außenminister die Bereitschaft der EU, die Länder des westlichen Balkans aufzunehmen, wiesen aber zugleich darauf hin, dass die Aufnahmekapazität der Europäischen Union berücksichtigt werden müsse.

8. Europäischer Wirtschaftsraum Plus

Es existieren mit den hier beschriebenen vertraglichen Instrumentarien und Modellen zumindest äußerlich höchst unterschiedliche Formen und Modelle der abgestuften Zusammenarbeit, auch wenn bestimmte konstante Strukturen, wie etwa die Teilnahme an den Binnenmarktfreiheiten, die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes, die Teilnahme am Schengen-Abkommen und an EU-Förderprogrammen zu erkennen sind. Es ist vor allem die Art und Weise der Verbindung dieser konstanten Elemente, die den Unterschied zwischen den hier vorgestellten Formen und Modellen der abgestuften Zusammenarbeit ausmacht.

Das gleiche gilt auch für das neueste Modell, das in diesem Zusammenhang entwickelt worden ist: den **Europäischen Wirtschaftsraum Plus (EWR – Plus)**. Die Idee dazu resultiert hauptsächlich aus der Kritik, die das EP Ende 2005 am Instrumentarium der ENP nach der erfolgreichen Orangen Revolution in der Ukraine und dem unblutigen Machtwechsel in Georgien geübt hatte. Dabei war die Kritik an der ENP damals nicht neu. Vielmehr hatte in der Vergangenheit nicht nur das EP wiederholt auf mangelnde Erfolge beim politischen und wirtschaftlichen Reformprozess besonders der ENP-Mittelmeeranrainerstaaten hingewiesen. Die Äußerung von EU-Kommissar Verheugen vom Oktober 2003 über die Russland-Strategie der EU gilt im Grunde für das Verhältnis der Gemeinschaft zu allen ENP-Staaten: „Wir haben sehr viele Aktionspläne, aber kaum Aktionen. Wir haben große Strategien, aber keine Taten. Wir haben Visionen, aber wenig Praxis.“

Ausgangspunkt für die Entwicklung des EWR Plus-Konzeptes war, wie bereits erwähnt, der nach den Revolutionen in der Ukraine und Geor-

gien von den neuen Regierungen geäußerte Wunsch nach einer engeren Anbindung an die EU. Im Januar 2005 forderte das EP die Kommission auf, die politischen Veränderungen in der Ukraine in dem von ihr zu erstellenden nationalen Aktionsplan zu berücksichtigen und die institutionelle Anbindung der Ukraine an die EU bis zu einer Assoziierung hin zu stärken. Im April 2005 übte der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des EP grundsätzliche Kritik an der ENP und rief die Kommission dazu auf, eine ehrgeizige, differenzierte und substantielle ENP für solche Länder zu entwickeln, die nicht der EU beitreten wollen oder können, die sich aber dennoch dem europäischen Projekt verbunden fühlen und an diesem teilnehmen möchten. Der Ausschuss forderte die Kommission dazu auf, im Rahmen der ENP stärker als bisher zwischen solchen Staaten zu differenzieren, denen als europäische Staaten prinzipiell das Recht zusteht, einen Mitgliedsantrag zu stellen und denen, die nicht Mitglieder werden können. Zugleich unterbreitete er den Vorschlag, jene Staaten, die näher an die EU-Gesetzgebung herangerückt seien, mit einem eigenen Europäischen Nachbarschaftsabkommen zu belohnen. Diesen Staaten solle der vollständige Zugang zum Binnenmarkt und die Teilnahme an der GASP gewährt werden. In einem weiteren Bericht zur ENP vom November 2005 forderte der Ausschuss die Kommission auf, klarer als bisher die Ziele der ENP zu definieren und politische Prioritäten wie den „möglichen Abschluss von Nachbarschaftsabkommen und die Schaffung von umfassenden Freihandelsabkommen mit der EU, die Beteiligung an der ESVP/GASP“ festzulegen.

Im Januar 2006 stellte der Ausschussvorsitzende Elmar Brok im Plenum des EP die Frage, „ob wir nicht zu einem Europäischen Wirtschaftsraum Plus für die europäischen Staaten im Rahmen der Nachbarschaftspolitik, die beitrittswillig und -fähig sind, kommen könnten“. Zuvor hatte Brok den EWR Plus definiert als ein „multilaterales Angebot, das die Türen für eine Mitgliedschaft einzelner Länder offen lässt“, die beitrittsfähig sind, sofern dies der Aufnahmefähigkeit der EU entspricht. Als mögliche Adressaten für eine solche Zwischenlösung nannte er Norwegen, die Ukraine, Albanien, Montenegro, Kroatien, Bosnien, Weißrussland, Serbien, Mazedonien, das Kosovo und – bei einem Scheitern der Beitrittsverhandlungen – auch die Türkei. Nach Ansicht von Brok verfügt das Konzept des EWR Plus gleich über mehrere Vorteile: Zum einen würde eine EWR-Plus-Mitgliedschaft eine künftige EU-Mitgliedschaft nicht ausschließen, wenn der Beitrittskandidat ein kompatibles Niveau erreicht habe. Andererseits könne die EU allen europäischen Staaten eine europäische Perspektive bieten, ohne sich zu überdehnen, gleichzeitig bliebe der Reformdruck auf die Beitrittsaspiranten erhalten. Im Februar 2006 forderte der Auswärtige Ausschuss

des EP die Kommission und den Rat auf, „allen europäischen Ländern, die derzeit keine Aussicht auf Mitgliedschaft haben, Vorschläge für eine enge multilaterale Beziehung mit der EU zu unterbreiten“ und konstatierte, „dass es allen Ländern mit einer anerkannten Aussicht auf eine Mitgliedschaft offen steht, sich diesem multilateralen Rahmen als Zwischenschritt hin zu einer Vollmitgliedschaft anzuschließen“. Am 16. März 2006 billigte das EP diesen Entschließungsantrag zur Erweiterungsstrategie.

Die Diskussion um eine Reform der Erweiterungspolitik hat inzwischen den Deutschen Bundestag erreicht. So sprach sich der Vorsitzende des EU-Ausschusses MdB Wissmann Mitte März 2006 für eine geänderte Erweiterungspolitik der EU aus und forderte in Anlehnung an die Vorschläge des EP ein Konzept einer zeitlichen und qualitativ befristeten Mitgliedschaft. Potentielle Kandidatenländer sollten über die Teilnahme an den Politikbereichen Sicherheit und Verteidigung, Justiz und Polizeiliche Zusammenarbeit, Schengen-Übereinkommen und Binnenmarkt schrittweise Vollmitglied der EU werden. Im Mai 2006 wiederholte Wissmann in einem Zeitschriftenbeitrag seine Vorstellungen der schrittweisen Integration von einer Teil- zur Vollmitgliedschaft. Als mögliche Adressaten einer abgestuften Mitgliedschaft nannte er die Schweiz, Norwegen, die Ukraine, die Republik Moldau und nach einem politischen Systemwechsel auch Weißrussland.

9. „Die Vereinigten Staaten von Europa“

Mit dem Titel seines Buches gibt der belgische Ministerpräsident Guy Verhofstadt seine Antwort auf die Frage, wie sich ein Anschluss von europäischen Drittstaaten gestalten könnte, sollten sich die (zukünftigen) Mitgliedstaaten nicht auf einen gemeinsamen Ansatz in den Kernbereichen der Union einigen. In diesem Fall favorisiert Verhofstadt das Modell zweier konzentrischer Kreise: eine Art „Vereinigte Staaten von Europa“ als politischer Kern (die Eurozone) und darum herum einen „Staatenbund“, sozusagen eine Organisation europäischer Staaten. In den Augen des Autors stellt dieser Ansatz die „perfekte Lösung“ des Problems des fehlenden Zwischenschrittes zwischen Beantragung der EU-Mitgliedschaft und dem erfolgten Beitritt dar: Mit der Erfüllung der erforderlichen Kriterien eröffne sich für den Anwärter die Möglichkeit eines Unionsbeitritts, ohne sich zwingend am „anspruchsvollen Kerneuropa“ zu beteiligen.

(Lfd. Nr. E 26/06 vom 08.05.2006)

Quellen und Literatur:

- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003) 104 endg., 11.03.2003.
- Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der EWG und der Türkei , (64/733/EWG), Amtsblatt Nr. P 217, 29.12.1964, S. 3687-3688.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Auf dem Weg zur Erweiterung. Strategiepapier und Bericht der Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt (SEK 2002) 1400-1412, Brüssel, 9. Oktober 2002.
- Rat der EU: Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland, 8199/299, REV 2 (d), Brüssel, den 31. Mai 1999.
- Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des EP: Bericht über das Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung, PE 364.920v02.00 vom 3.2.2006.
- Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des EP: Entwurf eines Berichts über die Europäische Nachbarschaftspolitik, PE 357.504v01-00 vom 14.4.2005.
- Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des EP: Bericht über die Europäische Nachbarschaftspolitik, 364.973v01.00 vom 14.11.2005.
- Entschließungsantrag des Europäischen Parlaments zum Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung, 3.2.2006, PE 364.920v02-00.
- Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits: ABl. L 327 vom 28. November 1997, S. 3-69.
- Elmar Brok: Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU, in: Die Politische Meinung, Nr. 433, Dezember 2005, S. 15-18.
- Cemal Karakas: Für eine abgestufte Integration. Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Nr. 4/205, Frankfurt 2005; ders.: „Abgestufte Integration“ statt „privilegierter Partnerschaft“, in: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/tuerkei/altprivpa.shtml> (zuletzt abgerufen am 8.5.2006).
- Matthias Wissmann. Das Modell der abgestuften Integration. Neue Strategien für künftige Erweiterungsschritte der EU, in: Internationale Politik, Mai 2006, S. 64-68.
- Heike Baddenhausen-Lange/ Stefan Lunze: Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz, Der Aktuelle Begriff, Nr. 38/05, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 21.06.2005.
- Jörg Schneider: Eine privilegierte Partnerschaft zwischen der EU und der Türkei?, Ausarbeitung der Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 24. Januar 2003.
- Guy Verhofstadt: Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa, Eupen 2006.

Bessere Rechtsetzung oder ist nur weniger schon mehr?

von Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11

Bessere Rechtsetzung umfasst sowohl die Vereinfachung und Aktualisierung bestehender Vorschriften wie auch die Gesetzesfolgenabschätzung (impact assessment) einschließlich der Kosten-Nutzen-Analyse für künftige Rechtsetzung. Im Kontext der governance-Initiativen, als zentrales Element zur Umsetzung der Lissabon-Ziele und vereint mit dem Grundsatz der Subsidiarität arbeitet sich das Thema langsam, aber unaufhaltsam in die „erste Reihe“ vor. Auch der Europäische Rat vom März 2006 hatte in seinen Schlussfolgerungen ausdrücklich einen weiten Ansatz begrüßt und wie die Kommission weiteren Handlungsbedarf gesehen.

Im Vorfeld hatte sich auch der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ ausführlich des Themas angenommen. Vorschläge zur Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts sollen vorrangig behandelt werden, Änderungen, die aus einer verbesserten Folgenabschätzung auf der Basis des im November 2005 vereinbarten gemeinsamen Ansatzes resultieren, sollen besonders berücksichtigt werden. Das Europäische Parlament solle sich, so der Rat, entsprechend zweier interinstitutioneller Vereinbarungen, möglichst auch auf eine solche Verfahrensweise verständigen. Parlament, Rat und Kommission beraten jeweils und miteinander darüber, wie bestehende Verfahren beschleunigt und verbessert werden können.

Bessere Rechtsetzung ist seit vielen Jahren Gegenstand zahlreicher Berichte und Mitteilungen der Kommission und gemeinsames Anliegen aller am Gesetzgebungsprozess Beteiligten. Es ist kein auf EU-Recht beschränktes Thema, sondern wird auch – ebenso wie die Methoden zur Gesetzesfolgenabschätzung – auf der Ebene des nationalen Rechts diskutiert.

Bessere Rechtsetzung ist mehr als die Vereinfachung und Aktualisierung des *acquis communautaire* und die Bereinigung der Strukturen und Verfahren, die sich im Laufe der Zeit durch Verfeinerung der Vorschriften entwickelt haben. Die Kommission hat, wie Vizepräsident Verheugen anlässlich einer von der amtierenden Präsidentschaft im April durchgeführten Subsidiaritätskonferenz erläuterte, über 200 sog. Basisrechtsakte identifiziert und unterzieht sie einer Durchsicht. Dem Parlament seien bereits zahlreiche „Vereinfachungspakete“ vorgelegt worden. Bereits 1997 hatte die Kommission eine erste Initiative zur Vereinfachung von EU-Vorschriften gestartet und im Februar 2003 dann ein weiteres Vereinfachungsprogramm aufgelegt.

Nun fällt das unbequeme, arbeitsintensive Thema Bessere Rechtsetzung auf besonders fruchtbaren Boden und soll helfen, dem weit verbreiteten Vorurteil, EG-Recht sei zu komplex, zu kompliziert, deshalb nicht überschaubar, entgegenzuwirken und die EU attraktiver zu machen. Als eine vorrangige Maßnahme zur Schaffung von Wachstum und Beschäftigung bewertet, ist es „Chefsache“ geworden. Mit Hilfe besserer Rechtsetzung und im weiteren Sinne good governance will die Union darüber hinaus wieder näher an ihre Bürger „rücken“, sollen insbesondere die KMU von rechtlichem Ballast befreit und Gemeinschaftshandeln verständlicher werden.

Transparenz, Einbindung der Zivilgesellschaft, insbesondere der Interessengruppen, „Betroffenheitspartizipation“ in Form von Konsultationen, Schaffung von Netzwerken, Ausbau einer Dialogkultur – Ansätze, die einerseits einen breiten Konsens helfen sichern und – sinnvoll eingesetzt – als ergänzende Legitimationsmuster hilfreich sein können. Nicht in Frage gestellt werden dürfen andererseits Stellung und Mitwirkungsrechte der Parlamente und der in ihnen versammelten gewählten Repräsentanten sowohl auf nationaler wie europäischer Ebene. Das Europäische Parlament mahnt nicht zuletzt deshalb die strikte Einhaltung und weitere Ausgestaltung interinstitutioneller Vereinbarungen an, um seine Mitwirkungsrechte zu sichern und auszubauen. Zu beantworten sein wird auch die Frage nach der Beteiligung oder Einbindung in die zunehmende Anzahl sog. high-level-groups und Scherpagruppen, derer sich die Kommission bedient, um in ausgewählten Bereichen im Dialog mit Wirtschaftsteilnehmern und organisierten Interessen Vorschläge für bestimmte Regelungsbereiche zu erarbeiten. Das Zusammentragen relevanter Informationen und die Einbeziehung von Expertenwissen sowie der Austausch mit Partizipanten darf nicht, so wird zu Recht und wiederholt betont, die politische Debatte ersetzen.

Grundsätzlich dürfte ein schlankes, gut durchdachtes, übersichtliches, effizientes und in seinen Auswirkungen vorhersehbares Recht breite Zustimmung aller am Verfahren Beteiligten finden. Welche Vorbedingungen allerdings erfüllt sein sollten, darüber gibt es unterschiedliche Vorstellungen. Hinreichende demokratische Legitimation unter Beachtung des institutionellen Gleichgewichtes, strikte Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Ausgestaltung und Mitsprache im Komitologieverfahren und mögliche Aufsichtsbefugnisse der Kommission über die nationale Durchführung von Gemeinschaftsrecht sind nur einige der Themen, über die Einverständnis zu erzielen sein wird.

Zur Mitteilung der Kommission „Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union“ vom Sommer 2005, mit der die Kommission Initiativen zur Deregulierung und zur Verfahrensbeschleunigung vorgestellt hatte, hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme darauf verwiesen, dass die Verschlinkung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen Deregulierungsbemühungen auf nationaler Ebene unterstützen könne. Grundsätzlich begrüßten die Länder auch die Überlegungen zur Gesetzesfolgenabschätzung, forderten gleichzeitig größere Freiräume für die durchführenden Verwaltungen und – aus Sicht des Bundesrates folgerichtig – den Bundesrat direkt durch die Kommission am Verfahren zu beteiligen. Diese Forderung umfasst auch die Vertretung in den von der Kommission eingesetzten hochrangigen Sachverständigengruppen. Der Bundesrat geht davon aus, dass die Bundesregierung sich mit den Ländern abstimmen wird vor Einbringung weiterer Deregulierungsvorschläge.

Die Kommission veröffentlichte im Oktober 2005 ihre Mitteilung „Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“. Sie kündigt an, wichtige Maßnahmen der Vereinfachung im jährlichen Legislativprogramm aufzunehmen. Der Fokus liegt auf Bereichen, die für die Wettbewerbsfähigkeit bedeutsam sind (sektorspezifische Regelungen, Etikettierungsvorschriften, Abfallwirtschaft). Bei der sektorbezogenen Prüfung konzentrieren sich die Arbeiten zunächst auf den Kraftfahrzeugsektor (hier wurde die hochrangige Expertengruppe CARS 21 eingesetzt), das Baugewerbe und die Abfallwirtschaft. Andere Bereiche wie Arzneimittel, Maschinenbau, energieintensive Sektoren sollen folgen, später auch Dienstleistungen. Methodisch will die Kommission verschiedene Wege gehen. Neben der Aufhebung überholter Bestimmungen wird die künftige Einführung sog. sunset-Klauseln, durch die regelmäßige Überprüfungen des Legislativaktes erzwungen werden, geprüft. Kodifizierung, d.h. Zusammenführen von Bestimmungen und Folgeänderungen, ohne dass die Substanz der Regelung betroffen ist, und Neufassung, d.h. Zusammenfassung mehrerer Rechtsakte in einem ohne neuen Regelungsinhalt, sind 2 weitere Methoden der Bereinigung. Weniger technisch und für die Mitgesetzgeber relevant sind die Instrumente der Ko-Regulierung (wie Normung durch unabhängige Stellen, Kennzeichnungen) und die sog. Selbstregulierung, in deren Rahmen sich etwa Wirtschaftsteilnehmer, Sozialpartner, Verbände auf gemeinsame Leitlinien verständigen. Die Kommission sieht als Vorteil dieser Methoden, eine Verschlinkung und Flexibilisierung der rechtlichen Bestimmungen, die als Rahmenbestimmungen ausgestaltet sein

könnten und der Kommission die Zuständigkeit für Umsetzungen „durch schnellere Verfahren“ einräumten. Die Kommission räumt in ihrer Mitteilung dem Komitologieverfahren keinen Platz ein. Besondere Aufmerksamkeit dürfte aus Sicht der Mitgliedstaaten auch die Ankündigung erfahren, in Einzelfällen vom Instrument der Richtlinie auf das der Verordnung zu wechseln. Schließlich sieht die Kommission in einer verstärkten Nutzung der Informationstechnologie (integrierte Behördendienste) Entwicklungspotenzial. Zum institutionellen Zusammenwirken heißt es in der Mitteilung: „Da die Rolle des Ko-Gesetzgebers darin besteht, von der Kommission vorgelegte Vereinfachungsvorschläge anzunehmen, ist es wesentlich, dass die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung von 2003 vollständig umgesetzt wird, und dass alle Mittel zur Förderung der Vereinfachung des EU-Rechts in diesem Rahmen voll ausgeschöpft werden.“ Ebenso unmissverständlich verweist die Kommission darauf, dass das Regelungsumfeld für Unternehmen hauptsächlich aus nationalen Vorschriften bestehe. Deshalb werde unter Zuhilfenahme auch der offenen Methode der Koordinierung die Vereinfachung „im Zusammenhang mit der Überprüfung von nationalen Maßnahmen auf Einhaltung des Gemeinschaftsrechts“ zu fördern sein.

Der federführende Rechtsausschuss des EP betont in seinem Bericht über die von der Kommission vorgelegte Strategie denn auch als „Vorbedingungen“ die vollständige Einbeziehung des EP als Mitgesetzgeber bei allen Rechtsakten, die „unter den Vereinfachungsprozess“ fallen, die Bedeutung einer weit reichenden und transparenten Konsultation der Mitgliedstaaten, der Wirtschaft und der Nichtregierungsorganisationen, die Erhöhung der allgemeinen Transparenz der Rechtsetzung, insbesondere mit Blick auf die Beratungen im Rat. Der Ausschuss sieht in einer Reform der Übertragung von Rechtsetzungstätigkeit (Komitologiesystem) ein erhebliches Potenzial zur Vereinfachung des Sekundärrechts und gibt sein Erstaunen darüber, dass dies in der Kommissionsmitteilung kaum Erwähnung findet, zu Protokoll. Verbunden mit der Zusage, über eine Verbesserung der legislativen Verfahren nachzudenken, vertritt der Ausschuss die Ansicht, dass die Legislative sich darauf verständigen könnte, „weniger ins Detail gehende“ Rechtsakte zu erlassen, wenn eine wirksame Kontrolle über dann größere Zuständigkeiten der Kommission im Rahmen der Umsetzung gewährleistet sei. Der mitberatende Ausschuss für Wirtschaft und Währung hatte in seiner Stellungnahme zum einen bedauert, dass weder das EP noch der Rat ausreichend konsultiert worden sei im Vorfeld der Mitteilung und sich besorgt gezeigt „über den Mangel an demokratischer Rechen-

schaftspflicht in den Fällen, in denen die Zuständigkeit für wesentliche politische Veränderungen, wie bei den internationalen Rechnungslegungsnormen, auf externe, selbsternannte Organisationen ohne parlamentarische Kontrolle übertragen wird“.

Im März 2005 hatte der Europäische Rat die Kommission und den Rat dazu aufgerufen, eine gemeinsame Methode zur Bemessung des Verwaltungsaufwandes zu prüfen. Mit ihrer Mitteilung vom 21. Oktober 2005 über eine einheitliche EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten ist die Kommission dem nachgekommen. Sie verweist darauf, dass eine zunehmende Anzahl von Mitgliedstaaten das erstmals 2002 in den Niederlanden eingeführte Standardkostenmodell (SKM) zur Quantifizierung der Verwaltungskosten favorisiere, das auf der Basis von Befragungen von Unternehmen und Sachverständigengutachten Daten über Zeitaufwand, die Arbeitskosten etwa hinsichtlich vorgesehener Informationspflichten und die Zahl der betroffenen Stellen zusammenfasse. Eine Lenkungsgruppe vereinigt zwischenzeitlich die Staaten, die als SKM-Nutzer oder –Tester Erfahrungen sammeln (Deutschland ist Beobachter). Unter bestimmten Voraussetzungen hält die Kommission eine einheitliche Methode bezüglich der Klärung der Verwaltungskosten auf EU-Ebene für realisierbar: die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten verwenden dieselben Definitionen und Grundgleichung sowie ein einheitliches Berichtsformular (damit die nationalen Daten addiert werden können und leicht vergleichbar sind), Zahl und geografische Verteilung der mitwirkenden Staaten muss eine ausreichende Datenbasis ermöglichen und die Kommission ausreichend personell und finanziell für diese Aufgabe ausgestattet sein. Die Bewertung rein nationaler Vorschriften müsse nicht zwingend dieser Methode folgen. Das von der Kommission favorisierte Modell folgt weitgehend dem SKM.

Gesetzesfolgenabschätzung ist ein weiteres wichtiges Anliegen im Kontext besserer Rechtsetzung. Die Kommission betont in ihrem Leitfaden zur Folgenabschätzung (FA), dass das Verfahren dazu beitragen kann und soll, die Vor- und Nachteile von Politikoptionen zu ermitteln. Für alle Vorschläge, die im Arbeitsprogramm der Kommission aufgeführt sind, besteht eine formelle Verpflichtung zur Folgenabschätzung. Die Kommission kann ergänzend beschließen, auch für andere Initiativen das Verfahren der FA durchzuführen. Ausgenommen sind Grünbücher und Vorschläge für die Anhörung der Sozialpartner. Die FA soll auch ermöglichen, die Auswirkungen einer Maßnahme auf die öffentliche Meinung zu ermitteln. Grundsätzlich kann nach Auffassung der

Kommission die gesamte Öffentlichkeit, je nach Umfang der Betroffenheit, konsultiert werden. Angestrebt ist ausdrücklich ein unmittelbarer Austausch der von einer möglichen Regelung Betroffenen mit der Kommission als Initiativberechtigter. Die Ergebnisse sollen in einem Portal „ihre Stimme in Europa“ nachzulesen sein, ein Feedback ist ebenfalls vorgesehen. Der Leitfaden sieht weiter vor, dass der Vorschlag und der FA-Schlussbericht als Arbeitspapiere der Kommission den anderen, am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten zugeleitet werden, die dann den FA-Schlussbericht berücksichtigen sollen. Ebenso wie die Legislativvorschläge wird die Kommission die FA-Berichte, die nicht über 30 Seiten hinausgehen sollen, im Internet zugänglich machen. Die COSAC-Konferenz vom Oktober 2005 hat angeregt, handliche, einseitige Zusammenfassungen der FA, die sich auf die Hauptelemente der Lissabon-Strategie konzentrieren sollten, zu erstellen und die Kommission aufgefordert, die FA-Berichte unmittelbar auch den nationalen Parlamenten zu übermitteln und in allen Amtssprachen zu erstellen.

Die Kommissionsmitteilung über die Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds war zur Beratung im Bundestag federführend dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union überwiesen worden.

(Lfd. Nr. E 27/06 vom 09.05.2006)

Quellen:

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2005)535 endg., Brüssel, 25.10.2005.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2005)97 endg.
- Beschluss des Bundesrates zur Mitteilung der Kommission (2005) 97 endg. vom 08. Juli 2005, Drs. 286/05.
- Europäisches Parlament, Bericht über eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds (2006/2006/INI), A6-0080/2006 endgültig, 23.3.2006.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2005) 518 endg., Brüssel, 21.10.2005.
- Ruffert, Matthias: Demokratie und Governance in Europa, Georg-August-Universität (Hrsg.), Göttinger Online – Beiträge zum Europarecht, Nr. 37, 4.10.2005.
- Rat der Europäischen Union, Beitrag des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) für die Tagung des Europäischen Rates im Frühjahr 2006, 7281/106 REV 1, 14. März 2006.
- Europäische Kommission, Leitfaden zur Folgenabschätzung, SEK(2005) 791, 15. Juni 2005.
- House of Lords, European Union Committee, 31st Report of Session 2005-06, Ensuring Effective Regulation in the EU: Follow-up Report, published 18 April 2006.
- Thomas von Danwitz, Wege zur besseren Gesetzgebung in Europa, in: Juristen Zeitung, 61. Jahrgang (2006), Heft 1, S. 1-9.

Das sog. zweite Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 228 EG-Vertrag und die Maßstäbe der Kommission zur Ermittlung von Zwangsgeld und Pauschalbetrag

von Heike Baddehausen, Johannes Dietrich, Fachbereich WD 11

*Deutschland ist mit der Umsetzung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien zum Teil in Verzug. Die Bundesregierung hat bei Einbringung des Gleichbehandlungsgesetzes vorsorglich auf die möglichen Kostenfolgen hingewiesen und die Vorlage als besonders eilbedürftig gekennzeichnet. Die möglichen Sanktionen des Art. 228 EG sind in der Tat erheblich. Wird eine Richtlinie nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig umgesetzt, kann dies die Kommission im Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG rügen und nach einem Vorverfahren den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anrufen. Kommt der Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus dem Urteil nicht nach, kann die Kommission ein **zweites Vertragsverletzungsverfahren** einleiten und den Gerichtshof, verbunden mit einem Antrag auf Verhängung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds, erneut anrufen (Art. 228 Abs. 2 EG). Die Kommission hat angekündigt, künftig parallel zum einen die Festsetzung eines Pauschalbetrags für den Zeitraum zwischen einer Verurteilung nach Art. 226 EG und einer zweiten Verurteilung gemäß Art. 228 EG und zum anderen die Verhängung von Zwangsgeld für den Zeitraum nach einer zweiten Verurteilung für den gleichen Vertragsverstoß zu beantragen. Im April 2006 hat die Kommission im Zusammenhang mit der Nichtumsetzung der „Richtlinie zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“ das Verfahren gemäß Art. 228 EG gegen Deutschland eingeleitet.*

I. Zweites Vertragsverletzungsverfahren (Art. 228 Abs. 2 EG)

Mit dem sog. zweiten Vertragsverletzungsverfahren geht die Kommission gegen Mitgliedstaaten vor, die nach einer ersten Verurteilung durch den EuGH die aus dem Urteil resultierenden erforderlichen Maßnahmen zur Behebung des Vertragsverstoßes nicht ergriffen haben. Das Vorverfahren entspricht dabei dem des Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 226 EG. Zunächst gibt die Kommission dem betreffenden Mitgliedstaat Gelegenheit, sich zu den Vorwürfen zu äußern. Ist sie der Ansicht, dass der Verstoß fortbesteht, gibt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der dargestellt wird, inwieweit der

säumige Mitgliedstaat dem EuGH-Urteil nicht nachgekommen ist. Lässt der Mitgliedstaat danach eine letzte Frist zur Behebung des Vertragsverstoßes verstreichen, kann die Kommission den EuGH anrufen. Die Kommission ist zwar zur Einleitung des Vorverfahrens verpflichtet, verfügt aber bei der Anrufung des Gerichtshofs über einen Ermessensspielraum.

Ziel des Verfahrens nach Art. 228 Abs. 2 EG ist es, durch die Androhung von Sanktionen sicherzustellen, dass Mitgliedstaaten ihre Vertragspflichten erfüllen und Zuwiderhandlungen gegen ein bestehendes EuGH-Urteil unverzüglich abstellen. Nach Art. 228 Abs. 2 EG hat der Gerichtshof ausdrücklich die Möglichkeit, Sanktionen zu verhängen. Auf Antrag der Kommission kann er den säumigen Mitgliedstaat zur Zahlung eines Pauschalbetrags oder Zwangsgelds verurteilen (Art. 228 Abs. 2 UAbs. 3 EG). Der EuGH ist dabei an die Vorschläge der Kommission nicht gebunden und verfügt bei der Verhängung der Sanktionsmittel über einen Ermessensspielraum.

II. Zwangsgeld und Pauschalbetrag (Art. 228 Abs. 2 UAbs. 3 EG)

1. Grundsätze

Entschließt sich die Kommission, den EuGH anzurufen, muss sie die Höhe eines zu verhängenden Pauschalbetrags oder Zwangsgelds benennen, die sie den Umständen nach für angemessen hält (Art. 228 Abs. 2 UAbs. 2 EG).

In einer **Mitteilung aus dem Jahr 2005** hat die Kommission die Maßstäbe konkretisiert, die sie bei der Beantragung einer Sanktion zu Grunde legen will. Diese neue Kommissionsmitteilung ersetzt entsprechende Kommissionsmitteilungen aus den Jahren 1996 und 1997 und nimmt Bezug auf das grundlegende **Urteil des EuGH vom 12. Juli 2005** in der Rechtssache Kommission gegen Frankreich (EuGH, C-304/02), in dem der Gerichtshof erstmal bestätigt hat, dass die in Art. 228 EG genannten finanziellen Sanktionen (**Zwangsgeld und Pauschalbetrag**) **nebeneinander für den gleichen Verstoß** verhängt werden können.

Die im Folgenden dargestellten Kriterien sollen nach der Kommissionsmitteilung auf alle Entscheidungen zur Anrufung des Gerichtshofs angewendet werden, die nach dem 1. Januar 2006 gemäß Art. 228 EG zu treffen sind.

Maßgebend für die Höhe der Sanktion sei der Zweck, nämlich die wirksame Anwendung des Gemeinschaftsrechts. Nach Ansicht der Kom-

mission müssen bei der Festlegung der Sanktion drei Kriterien zugrunde gelegt werden:

- die **Schwere des Verstoßes**,
- dessen **Dauer**,
- die erforderliche **Abschreckungswirkung**, um einen erneuten Verstoß zu verhindern.

Die Sanktionen müssen den Umständen angemessen und in Bezug auf den festgestellten Verstoß und auf die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats verhältnismäßig sein.

Kommt ein Mitgliedstaat über längere Zeit einem Urteil des EuGH nicht nach, ist dies nach Auffassung der Kommission „an sich bereits ein schwerer Verstoß gegen das Legalitätsprinzip und die Rechtssicherheit in einer Rechtsgemeinschaft“. Oft stellten die Mitgliedstaaten zudem Verstöße erst in einem späten Stadium oder der Endphase des Verfahrens nach Art. 228 EG ab. Würde die Kommission dem Gerichtshof ein Zwangsgeld mit Wirkung nach ergangenem Urteil gemäß Art. 228 Abs. 2 EG vorschlagen, zöge die verspätete Abstellung des Verstoßes vor Urteilsverkündung gemäß Art. 228 Abs. 2 EG keinerlei Sanktion nach sich. Dies sei keine wirksame Abschreckung. Daher müsse neben der Verhängung eines Zwangsgelds die gleichzeitige Verhängung eines Pauschalbetrags für festgestellte Vertragsverletzungen im Zeitraum nach dem den Vertragsverstoß feststellenden Urteil des Art. 226 EG und vor Urteilsverkündung gemäß Art. 228 Abs. 2 EG möglich sein.

Die Kommission hat daher in ihrer Mitteilung von 2005 angekündigt, künftig bei Anrufung des Gerichtshofs gemäß Art. 228 **folgende Sanktionen** beantragen zu wollen:

- „die Verhängung eines Zwangsgelds für jeden weiteren Tag, an dem der Staat dem Urteil nach Art. 228 Abs. 2 nicht nachkommt“, und
- „die Zahlung eines Pauschalbetrags zur Ahndung der Fortsetzung des Verstoßes für den Zeitraum nach dem ersten Urteil, in dem der Verstoß festgestellt wurde, bis zum Urteil nach Art. 228 Abs. 2 EG“.

2. Berechnung des Zwangsgelds

Die Kommission definiert das **Zwangsgeld** als „Summe der Tagessätze, die ein Mitgliedstaat zu zahlen hat, wenn er einem Urteil des Gerichtshofs nicht nachkommt, und zwar gerechnet ab dem Tag, ab dem das zweite Urteil des Gerichtshofs gemäß Art. 228 Abs. 2 EG dem betref-

fenden Mitgliedstaat zur Kenntnis gebracht wird, bis zur Beendigung des Verstoßes“.

Die Höhe des Tagessatzes berechnet sich laut Kommissionsmitteilung durch Multiplikation eines einheitlichen **Grundbetrages** (600 Euro pro Tag) mit einem **Schwerekoeffizienten** (von 1 bis 20) und einem **Dauerkoeffizienten** (von 1 bis 3). Das Ergebnis wird mit einem festen Länderfaktor (für die Bundesrepublik 25,4) multipliziert, der sowohl die Zahlungsfähigkeit des Mitgliedstaats als auch seine Stimmzahl im Rat berücksichtigt.

Bei der Festlegung des **Schwerekoeffizienten** will die Kommission die **Bedeutung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften**, gegen die verstoßen wurde, sowie die **Folgen dieses Verstoßes** sowohl für das Gemeinwohl als auch für die Interessen Einzelner berücksichtigen. Dabei stellen „Verstöße etwa gegen die Grundrechte oder die im Vertrag festgelegten vier Grundfreiheiten schwere Verstöße dar“. Die Klarheit (bzw. Unklarheit oder Unverständlichkeit) der verletzten Vorschrift sei ebenso zu berücksichtigen wie die Auffassung eines Mitgliedstaates, die zur Durchführung des Urteils ergriffenen Maßnahmen seien ausreichend. Weiter sei den Interessen Einzelner und den Folgen des Verstoßes für Privatpersonen und Wirtschaftsbeteiligte Rechnung zu tragen.

Mit Hilfe des **Dauerkoeffizienten** soll dem Zeitraum vom ersten Urteil des Gerichtshofes bis zur Entscheidung der Kommission, den Gerichtshof gemäß Art. 228 EG anzurufen, Rechnung getragen werden. „Je nach Dauer des Verstoßes wird auf den einheitlichen Grundbetrag ein Multiplikatoroeffizient von mindestens 1 und höchstens 3 angewandt, der ab der Verkündung des nach Art. 226 EG ergangenen Urteils mit 0,10/Monat berechnet wird“.

Der EuGH hat in dem o.g. Urteil bestätigt, dass der Dauer des Verstoßes sowohl beim Zwangsgeld als auch beim Pauschalbetrag Rechnung getragen werden muss, da jede dieser Sanktionen ihre eigene Funktion hat.

Laut Kommissionsmitteilung wird die „**Abschreckungswirkung** durch den Faktor n, einen geometrischen Durchschnittswert, berücksichtigt, der auf dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) und der Stimmengewichtung im Rat beruht. Der Faktor n verbindet die auf dem BIP beruhende Zahlungsfähigkeit und die Stimmzahl jedes Mitgliedstaats im Rat. Die auf diese Weise ermittelte Formel führt zu einer angemessenen Differenzierung (von 0,36 bis 25,40) der Mitgliedstaaten“. Deutschland hat den Faktor 25,40.

Die Kommission behält sich jedoch das Recht vor, „diesen Faktor zu ändern, wenn große Abweichungen von den tatsächlichen Gegebenheiten eintreten oder wenn die Stimmengewichtung im Rat geändert wird. Angesichts des aller Voraussicht nach proportional höheren BIP-Wachstums der neuen Mitgliedstaaten wird die Kommission auf jeden Fall nach drei Jahren eine Anpassung des Faktors n vornehmen“.

Die Berechnung des **Zwangsgelds** erfolgt somit nach folgender **Gesamtformel**:

$$Tz = (G \times Sk \times Dk) \times n$$

Dabei sind:

Tz der Tagessatz für das Zwangsgeld, G der Grundbetrag des Zwangsgelds, Sk der Schwerekoeffizient, Dk der Dauerkoeffizient und n der Faktor zur Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats.

3. Berechnung des Pauschalbetrags

„Um dem abschreckenden Charakter des Pauschalbetrags und den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung in vollem Umfang Rechnung zu tragen“, zieht die Kommission eine Methode zur Festsetzung des Pauschalbetrags heran, die aus zwei Komponenten besteht:

- einem festen **Mindestpauschalbetrag** (für **Deutschland 12,7 Mio. Euro**) und
- einem **Berechnungsmodus**, bei dem ein Tagessatz mit der Anzahl der Tage, an denen die Zuwiderhandlung nicht abgestellt ist, multipliziert wird (gerechnet ab dem Tag der Urteilsverkündung gemäß Art. 226 EG bis zu dem Tag, an dem die Zuwiderhandlung abgestellt wird bzw. in Fällen, in denen die Zuwiderhandlung fortbesteht, dem Tag der Urteilsverkündung gemäß Art. 228 EG).

Diese Berechnung kommt zur Anwendung, wenn sich aus ihr ein höherer Betrag als der Mindestpauschalbetrag ergibt.

„Der bei der Festsetzung des Pauschalbetrags zugrunde zu legende Tagessatz wird weitgehend berechnet wie der bei der Festsetzung des Zwangsgelds verwendete Tagessatz, d.h.:

- Multiplikation eines einheitlichen Grundbetrags mit einem **Schwerekoeffizienten**;
- Multiplikation des Ergebnisses mit einem festen **Länderfaktor** (Faktor n). Bei der Berechnung des Pauschalbetrags wird die Kommis-

sion **den gleichen Schwerekoeffizienten und den gleichen Faktor n wie beim Zwangsgeld** heranziehen“. Allerdings wird sie beim Pauschalbetrag von einem **niedrigeren Grundbetrag von 200 Euro** pro Tag ausgehen.

Im Unterschied zur Berechnung des Zwangsgelds wird kein Dauerkoeffizient herangezogen, da die Dauer des Verstoßes bereits durch die Multiplizierung eines Tagessatzes mit der Anzahl der Tage, an denen der Verstoß anhält, berücksichtigt wird.

Somit wird der **Pauschalbetrag** nach folgender **Gesamtformel** berechnet:

$$Pb = GbPb \times Sk \times n \times Vd$$

Dabei sind:

Pb = Pauschalbetrag; GbPb = Grundbetrag „Pauschalbetrag“; Sk = Schwerekoeffizient; n = Faktor zur Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats; Vd = anhaltende Dauer des Verstoßes in Tagen.

4. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

In der Rechtssache Kommission gegen Spanien (C-278/01) hat der EuGH dargelegt, dass bei bestimmten Verstößen „eine vollständige Umsetzung der Richtlinie für die Mitgliedstaaten besonders schwierig“ sein kann. „Könnte ein beklagter Mitgliedstaat den Grad der Durchführung der Richtlinie beträchtlich erhöhen, ohne kurzfristig eine vollständige Durchführung zu erreichen“, sei dies ebenfalls in Betracht zu ziehen. Dann – so der Gerichtshof – „wäre eine Sanktion, die etwaige Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen unberücksichtigt ließe, weder den Umständen angemessen noch verhältnismäßig“.

Daher will die Kommission in „solchen Situationen, in denen ohne weiteres eine mathematische **Anpassung** der Sanktionen an die Fortschritte bei der Einhaltung der Bestimmungen erfolgen kann, dem Gericht eine entsprechende Formel vorschlagen“.

In Sonderfällen könne nach der Kommissionsmitteilung auch eine **Aussetzung** des Zwangsgelds gerechtfertigt sein. Denkbar sei dies, wenn ein Mitgliedstaat angebe, alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen zu haben und die Kommission die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüfe. Weiterhin seien ausnahmsweise Fälle denkbar, in denen ein Mitgliedstaat alle erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um dem Urteil

nachzukommen, aber es unvermeidlicherweise eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, bevor das geforderte Ergebnis eintritt. In solchen Situationen könnte es angebracht sein, dass der EuGH in seinem auf der Grundlage von Art. 228 EG gefällten Urteil die Bedingungen und Voraussetzungen für eine Aussetzung festlegt und auch vorsieht, dass die Kommission überprüfen kann, ob die Bedingungen für den Anfang und das Ende der Aussetzung erfüllt sind“.

III. Zusammenfassung

Grundsätzlich droht bei Nichterfüllung der durch den EuGH in einem Urteil nach Art. 226 EG ausgesprochenen erforderlichen Maßnahmen die Einleitung eines Verfahrens nach Art. 228 Abs. 2 EG. Damit könnte die Festsetzung des Mindestpauschalbetrags (von 12,7 Mio. Euro für Deutschland) oder eines höheren, nach den dargelegten Grundsätzen zu errechnenden Pauschalbetrags verbunden werden.

Im Falle einer Verurteilung und der Festsetzung eines Zwangsgelds durch den EuGH nach Art. 228 Abs. 2 EG könnte sich so etwa für Deutschland – nach den Berechnungsmodalitäten entsprechend der Kommissionsmitteilung – ein Tagessatz von mindestens 15.240 Euro multipliziert mit dem Schwerekoeffizienten (1 – 20) und dem Dauerkoeffizienten (1 – 3) ergeben.

Bislang gab es **drei Verurteilungen** gemäß Art. 228 EG.

Der 22. **Jahresbericht der Kommission** über die Kontrolle zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts in 2005 zählte am 31. Dezember 2004 insgesamt 4489 Vertragsverletzungsverfahren, davon 412 gegen Deutschland. Insgesamt 73 Verfahren waren nach Art. 228 EG eröffnet, davon fünf gegen Deutschland.

In einer Entschließung von Mai 2006 zu dem 21. und 22. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle des Gemeinschaftsrechts begrüßt das **Europäische Parlament** (EP) die neue Kommissionsmitteilung zur Anwendung des Art. 228 EG und fordert ausdrücklich die Anwendung der dort niedergelegten Grundsätze für alle Fälle, in denen bereits Mahnschreiben oder mit Gründen versehene Stellungnahmen nach Art. 228 EG ergangen sind oder in denen ein Verfahren nach Art. 226 EG anhängig ist.

Das EP fordert in der genannten Entschließung darüber hinaus eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem EP bei der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

Dadurch soll eine größere demokratische Legitimität und Bürgernähe erreicht werden. Insbesondere wird die Kommission nachdrücklich vom EP aufgefordert, ihre Jahresberichte über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts den nationalen Parlamenten zu übermitteln.

(Lfd. Nr. E 32/06 vom 12.06.2006)

Quellen:

- Europäische Kommission, Mitteilung zur Anwendung von Art. 228 EG, SEK(2005)1658.
- Europäische Kommission, Financial Penalties for Member States who fail to comply with Judgments of the European Court of Justice: European Commission clarifies rules, MEMO/05/482, 14. Dezember 2005.
- Europäischer Gerichtshof, Jahresbericht 2005, <http://curia.eu.int/de/instit/presentationfr/index.htm>.
- Europäische Kommission, 22er Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2004), KOM(2005) 570, 5. November 2005.
- Europäisches Parlament, Entschließung zu dem 21. und 22. Jahresbericht der Kommission über die Kontrolle des Gemeinschaftsrechts (2003 und 2004), P6_TA-PROV(2006)0202.
- Baddenhausen-Lange, Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EG, Deutscher Bundestag, Fachbereich XII, 73/05, 10. März 2005.
- Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 24. EL, München 2004.
- Schlichting, Neue Wege bei Sanktionen gegen Mitgliedstaaten nach Art. 228 Abs. 2 EG-Vertrag?, Deutscher Bundestag, Fachbereich XII, 144/04, 29. Oktober 2004.
- Streinz, EUV/ EG, München, 2003.

Die Europäische Union unter finnischer Präsidentschaft

von Heike Baddenhausen, Dr. Jörg Schneider, Fachbereich WD 11

Am 1. Juli 2006 wird Finnland nach 1999 zum zweiten Mal die EU-Ratspräsidentschaft übernehmen. Das Logo in fächerförmig angeordnetem Grün und Blau, entworfen vom finnischen Grafikdesigner Timo Kuoppala und farblich inspiriert von der nordischen Landschaft, soll die Ausrichtung auf Wachstum Entwicklung kommunizieren, Offenheit durch Transparenz, Dynamik und Fortschritt vermitteln. Mit Blick auf die anstehenden Entscheidungen über den Zeitpunkt der Beitritte von Bulgarien und Rumänien, die weiteren Verhandlungen mit Kroatien und der Türkei, die offenen Fragen zur Funktionsfähigkeit der EU und die ungewisse Zukunft des Verfassungsvertrages sowie die beglei-

tend zum ASEM-Gipfel (Asia Europe Meeting) geführte Diskussion über die europäischen Antworten auf die Globalisierung wird die EU von allem gut gebrauchen können.

Die **Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (ER)** unter österreichischem Vorsitz sollen signalisieren, dass sich Europa nicht länger in einer Sackgasse befindet, sondern unter dem Motto „Europa schützt“ dem Bürger mit konkreten Maßnahmen im Bereich Justiz/Inneres und Sicherheit näher kommen will. Die **Zukunftsdebatte** soll weiter geführt werden. Impulse aber werden insbesondere von Deutschland erwartet und Resultate, so eine vorsichtige Einschätzung, mit einer neuen französischen Regierung unter dann französischem Vorsitz Ende 2008 – vor der nächsten Wahl zum Europäischen Parlament.

Rechtzeitig vor Übernahme der Ratspräsidentschaft hat das finnische Parlament mit seinem positiven Votum zum Verfassungsvertrag ein Zeichen gesetzt und wird voraussichtlich unter finnischer Präsidentschaft auch ratifizieren. Finnland, pragmatisch, reformerprobt und modernisiert, wird Anfang 2007 von der ersten Teampräsidentschaft (Deutschland, Slowenien, Portugal) abgelöst werden. Doch schon vor Beginn ist die kommende Präsidentschaft überschattet von den großen Erwartungen, die an die folgende deutsche Präsidentschaft, in deren Zeit die Wahlen in Frankreich und den Niederlanden fallen, gestellt werden.

Der **Handlungsrahmen der österreichischen und finnischen Präsidentschaft** wurde bereits 2005 in einem gemeinsamen Arbeitsprogramm beider Präsidentschaften festgelegt.

In die finnische Präsidentschaft fallen die für Oktober angekündigten **Fortschrittsberichte** der Kommission zum Stand der Vorbereitungen in Rumänien und Bulgarien und die Entscheidung über das endgültige Datum des Wirksamwerdens der Beitritte. Die **Beitrittsverhandlungen** mit Kroatien und der Türkei sind eröffnet, das erste Kapitel abgeschlossen. Kroatien wird die Einhaltung der Zusage, jeder Kandidat werde auf Grundlage seiner eigenen Anstrengungen („on its own merits“) beurteilt, einfordern. Ob die kroatische Bevölkerung an den nächsten Wahlen zum EP 2009 wird teilnehmen können, ist aber noch nicht absehbar. Die finnische Präsidentschaft kündigte bereits an, dass sich der Fortgang der Verhandlungen nach dem individuellen Fortschritt der Beitrittskandidaten richten soll. In den Schlussfolgerungen des ER wird die Aufnahmekapazität der Union zwar nicht ausdrücklich als Kriterium vorausgesetzt, dennoch müssten alle Anstrengungen unternommen werden, um die Union funktionsfähig zu erhalten. Es sei wichtig, dass

die Union bei einer Erweiterung politisch, finanziell und institutionell arbeitsfähig bleibe. Hinsichtlich der Türkei stellte der ER klar, dass die Verpflichtungen aus dem Assoziierungsabkommen und dem Zusatzprotokoll bis Jahresende erfüllt sein müssen.

Der **Verfassungsvertrag** bleibt ein wichtiges Thema, auch wenn substantielle Fortschritte nicht erwartet werden. Der ER hat den deutschen Vorsitz mandatiert, für den Frühjahrsrat 2007 einen Bericht zu erarbeiten, der die Optionen für eine Umsetzung des Vertrages zusammenträgt, künftige Entwicklungen aufzeigen und das sich nach den Wahlen in Frankreich und den Niederlanden öffnende schmale Zeitfenster für eine erste Kompromissuche ausloten soll. Eine anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge (in Berlin) geplante politische Erklärung soll dabei hilfreich sein und die Erwartungen, die mit der Zukunft der Union verbunden sind, feierlich formulieren.

Die finnische Präsidentschaft will gleichwohl mit Vorarbeiten zu möglichen Optionen beginnen. Die EU soll unter der ungeklärten Verfassungsfrage nicht leiden, die Zustimmung der Bevölkerung zu Europa vielmehr gestärkt werden. Deshalb wählte Finnland als Schwerpunkt seiner Präsidentschaft Themenfelder wie **transparente und effiziente Entscheidungsprozesse** und gute Gesetzgebung. Zu ersterem hat der ER schon „vorgearbeitet“ und angekündigt, dass künftig die Ratsarbeit der Öffentlichkeit zugänglicher und damit transparenter gestaltet werden soll. Im Kontext der **besseren Rechtsetzung** wird für die zweite Jahreshälfte 2006 der Bericht der Kommission über die Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften erwartet.

Als Schwerpunkte bleiben der finnischen Präsidentschaft die Auswirkungen der Globalisierung auf die EU, die Folgen des Alterns, der Klimawandel und das große Thema innere Sicherheit erhalten. Nachdem der ER sich ausführlich mit Fragen der Sicherheit befasst hat, soll der finnische Vorsitz in Vorbereitung des Dezembertreffens die Überarbeitung des Haager Programms voranbringen, mögliche Verbesserungen der Beschlussfassung eruieren und sich u.a. der nicht unumstrittenen **Grundrechteagentur** annehmen. Die Kommission ist aufgefordert, einen Bericht über Maßnahmen im Bereich Migration und Sicherheit (als Folgewirkung des Treffens von Hampton Court) vorzulegen. Im Dezember sollen dann auch die erzielten Fortschritte im Bereich Justiz und Inneres bewertet werden.

Im Herbst 2006 sollen zudem die im Rahmen der **Lissabon-Strategie** erstellten Nationalen Aktionspläne erstmals einer Überprüfung unterzogen werden.

Den Bereich Forschung und Innovation will Finnland u.a. auf der Basis des Esko Aho-Innovationsberichtes stärken und sein Augenmerk richten auf die Ausgabensteigerung für F&E, die Zusammenarbeit zwischen Universitäten und Wirtschaft, die Mobilität von Forschungsressourcen und – besonders wichtig – die Entscheidung über das 7. Rahmenprogramm für Forschung 2007 – 2013. In diesem Kontext wird unter finnischem Vorsitz auch die Entscheidung über Einrichtung und Struktur des **Europäischen Technologieinstitutes** erwartet. Die Umsetzung der Kommunikationsstrategie i2010 ist ein weiteres finnisches Anliegen. Auf der Tagesordnung stehen der Verordnungsvorschlag zu internationalen *roaming*-Gebühren und ein erwarteter Aktionsplan zur Verbesserung der Netzsicherheit in Europa. Der Vorsitz hat ein inoffizielles Telekommunikationsministertreffen angekündigt.

Energiapolitik einschließlich der Fragen der Versorgungssicherheit ist ebenso ein zentrales Thema. Der Vorsitz will sich der Diskussion über langfristige Strategien zu erneuerbaren Energien widmen und die Vorbereitungen treffen für die Entscheidung über den für Frühjahr 2007 geplanten ersten strategischen Energiebericht.

Die externe Handlungsfähigkeit der EU, die Stellung Europas in der Welt und sein Handeln in Krisensituationen gehören ebenfalls zu den Prioritäten jeder Präsidentschaft. Der Vorsitz steht im Bereich der GASP und ESVP vor besonderen Herausforderungen: beim zivilen Krisenmanagement im Kosovo ebenso wie beim Einsatz im Kongo, durch den die MONUC-Operation der VN unterstützt wird. Die erste der europäischen *battle-groups* soll ab Januar 2007 vollständig einsatzbereit sein.

Im Bereich **GASP** dürften weiter die Beziehungen zum westlichen Balkan im Vordergrund stehen. Der Vorsitz will sich bemühen, eine gemeinsam getragene europäische Perspektive für den westlichen Balkan auszuarbeiten. Die Beziehungen zu Russland sind für das Nachbarland Finnland von besonderem Stellenwert. Während des EU-Russland Gipfels (November 2006) wird der Vorsitz dazu beitragen, die road maps für die Gemeinsamen Räume umzusetzen. Auch soll die im Mai 2006 abgegebene Wiener Erklärung über eine Sicherheitspartnerschaft, deren Tragweite noch offen ist, vorangebracht werden. Die Nördliche Dimension der EU, in der Deutschland, Dänemark, Finnland, Polen, Schweden, Russland und die baltischen Staaten zusammenarbeiten, soll ausgebaut und ein neues Rahmendokument vorbereitet werden. Als außenpolitisches Großereignis steht der ASEM-Gipfel am 11./12. September 2006 an.

(Lfd. Nr. E 33/06 vom 15.06.2006)

Quellen:

- Preliminary agenda for Finland's presidency of the EU, Cabinet Committee on EU Affairs, finish Government, 24. Mai 2006.
- Rat der Europäischen Union, Jahresprogramm des Rates für 2006, vorgelegt vom künftigen österreichischen und künftigen finnischen Vorsitz, Rats-Dok. 16065/05, 22. Dezember 2005.

Europäische Agentur für Grundrechte

von Christoph Hellriegel, Fachbereich WD 11

Neugründungen europäischer Agenturen und Umgestaltungen bestehender Einrichtungen stehen trotz EU-Krise und Reflexionsphase in jüngster Zeit häufiger auf der Tagesordnung. Bei einem besonders umstrittenen Fall – der Europäischen Agentur für Grundrechte – ist ein für Anfang Juni anvisierter Einigungsversuch im Rat offenbar gescheitert, und sind die Aussichten für einen baldigen politischen Kompromiss, auch aufgrund deutschen Widerstandes, vorerst wieder schlechter geworden. Die Europäische Kommission hatte den Vorschlag für eine „Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für die Grundrechte“ am 30. Juni 2005 vorgelegt. Der Entwurf sieht vor, die 1998 in Wien errichtete Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zum 1. Januar 2007 in eine Europäische Agentur für die Grundrechte umzuwandeln und dazu ihre finanziellen und personellen Mittel deutlich zu erhöhen. Nicht nur von deutscher Seite wird der verbundene Vorschlag der Kommission besonders kritisch gesehen, die Agentur durch einen Beschluss des Rates zu ermächtigen, ihre Tätigkeiten über den Aufgabenrahmen der Gemeinschaft hinaus auf die „dritte Säule“ der Union, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, zu erstrecken.

1. Vorbemerkung

Mit dem Vorschlag zur Einrichtung einer Grundrechteagentur kam die Kommission einem Auftrag des Europäischen Rates vom Dezember 2003 nach. Eine entsprechende Forderung ist auch in dem von den Staats- und Regierungschefs im November 2004 verabschiedeten „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“ enthalten. Darüber hinaus hatte sich das Eu-

ropäische Parlament in einer Entschließung vom 26. Mai 2005 „Förderung und Schutz der Grundrechte“ für eine solche Agentur mit einem umfassenden „starken“ Mandat ausgesprochen.

Verordnung und Beschluss des Rates ergehen im sog. **Anhörungs- oder Konsultationsverfahren**, bei dem der Rat lediglich die Stellungnahme und ggf. die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments abwarten muss, bevor er selbst abschließend entscheidet. Der Rat ist weder gezwungen, die Stellungnahme zu berücksichtigen, noch kann das Parlament den Erlass des Rechtsakts letztendlich verhindern. Im Rat hat sich die Ad-hoc-Gruppe „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ in zahlreichen Sitzungen mit dem Verordnungs- und dem Beschlussentwurf beschäftigt und verschiedene Arbeitsversionen entwickelt. Im Europäischen Parlament ist der Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres federführend. Als Berichterstatterinnen wurden die ungarischen Parlamentarierinnen Kinga Gál (für den Verordnungsvorschlag) und Magda Kósáné Kovács (für den Beschlussvorschlag) bestimmt, deren Berichtsentwürfe im Ausschuss bereits beraten wurden. Rat, Parlament und Kommission haben in verschiedenen sog. Trilog-Sitzungen versucht, Einigung in wichtigen Punkten zu erreichen. Auf technischer Ebene gab es darüber hinaus auch Gespräche mit dem Sekretariat des Europarats, um eine deutliche Abgrenzung zwischen den Tätigkeiten der geplanten Agentur und denen des Europarates zu gewährleisten.

2. Die Aufgaben der Agentur

Nach Ansicht der Kommission tritt eine Agentur für Grundrechte nicht in Konkurrenz zu bestehenden Institutionen und zwar weder zu solchen der Union, noch der Mitgliedstaaten oder des Europarates. Mit allen diesen Stellen wird vielmehr ein enges Kooperationsverhältnis angestrebt. Mit dem Europarat soll beispielsweise ein Zusammenarbeitsabkommen geschlossen werden. Nach Artikel 2 des Verordnungsentwurfs soll die Grundrechteagentur den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft, aber auch den Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen, im Rahmen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts den Schutz der Grundrechte zu gewährleisten, „**Unterstützung gewähren**“. Ihre Aufgabe soll nicht darin liegen, in unmittelbarer Konkurrenz zu Gerichten und Petitionsorganen individuelle Beschwerden des Bürgers zu bearbeiten. Im Fokus der Agentur soll vielmehr der allgemeine Grundrechtsstandard stehen. Deshalb soll sie, so der Entwurf, grundrechtsrelevante Daten, etwa über die Folgen unions-

rechtlicher Maßnahmen für den Schutz der Freiheitssphäre sammeln, erfassen und analysieren. Der Vorschlag sieht insoweit ein Tätigwerden der Agentur sowohl aufgrund eigener Initiative als auch im Auftrag der Unionsorgane vor. Neben dieser neutral und unabhängig auszuübenden „Gutachterfunktion“ würde die Verordnung der Agentur auch die Aufgabe übertragen, die „breite Öffentlichkeit“ für die Grundrechte zu sensibilisieren – durch Konferenzen, Kampagnen, Rundtischgespräche und Seminare.

Nach dem Kommissionsvorschlag könnten neben dem europäischen vereinzelt auch **nationale Grundrechtsstandards** in den Blick der Grundrechteagentur rücken. Der Verordnungsvorschlag der Kommission sieht etwa vor, die Agentur unterstützend hinzuzuziehen, wenn die Union wegen einer Verletzung der gemeinsamen Verfassungsprinzipien auf der Grundlage von Art. 7 EU-Vertrag Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten vorbereitet, also beispielsweise eine Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte. Diese Bestimmung stößt mittlerweile im Rat allerdings auf erheblichen Widerstand.

Grundlage für die Arbeit der Agentur sollen dabei jeweils die **Grundrechte der Union** sein, wie sie nach Art. 6 Abs. 2 EU-Vertrag gewährleistet werden und „insbesondere in der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind“. Ausdrücklich nimmt die Verordnung damit auf die rechtlich noch unverbindliche Charta Bezug.

Die Möglichkeit eines umfassenden Monitoring-Systems wird allerdings von Mitgliedstaaten im Rat kritisch gesehen. Inwieweit mitgliedstaatliche Maßnahmen dem Blick der Agentur unterliegen, hängt wesentlich davon ab, wie die Agentur den Begriff der **„Durchführung des Rechts der Union“** und damit den Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte bestimmen wird. Die Vorgaben des EuGH lassen diesbezüglich noch erheblichen Spielraum.

Mit dem von der Kommission vorgeschlagenen **Beschluss des Rates** soll die Agentur ermächtigt werden, auch im Bereich des Titels VI des EU-Vertrages – der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen – aktiv zu werden. Dies ist deshalb eher ungewöhnlich, da dieser Bereich größtenteils noch durch eine eher klassisch völkerrechtliche Regierungszusammenarbeit geprägt ist. Ein Monitoring auf diesem Gebiet wird daher – nicht nur aufgrund der Kompetenzfrage (s. u.) – von einigen Mitgliedstaaten besonders kritisch gesehen. Im Europäi-

schen Parlament schlägt die Berichterstatterin in ihrem Berichtsentwurf, unter Hinweis auf die Untersuchung der sog. CIA-Flüge in Europa, demgegenüber sogar vor, den Tätigkeitsbereich der Agentur auch auf Titel V des EU-Vertrages, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, zu erweitern.

3. Organisation

Zum Leiter der Agentur soll für einen Zeitraum von fünf Jahren ein **Direktor** berufen werden. Als Kontrollorgan ist ein **Verwaltungsrat** vorgesehen, dem Vertreter jedes Mitgliedstaates, des Parlaments, der Kommission und – zur besseren Koordinierung der Menschenrechtspolitiken – auch ein Vertreter des Europarates (mit eingeschränktem Stimmrecht) angehören sollen. Die Berichterstatterin des EP schlägt in ihrem Berichtsentwurf demgegenüber statt des Verwaltungsrats einen Sachverständigenausschuss vor, in dem ehemaligen Verfassungsrichtern, obersten Richtern oder anderen Menschenrechtsexperten eine prominente Rolle zukommen soll.

Dem Verwaltungsrat wird als unterstützendes Gremium ein **Exekutiv-ausschuss** beigeordnet, dessen Zusammensetzung zwischen Kommission und Rat aber noch umstritten ist.

Um den Austausch von Informationen über Grundrechtsfragen und die Vernetzung der Agentur mit anderen „Grundrechtsorganisationen“ der mitgliedstaatlichen und transnationalen Ebene zu fördern, sieht der Verordnungsvorschlag der Kommission darüber hinaus die Einrichtung eines „**Grundrechteforums**“ vor, in das bis zu 100 Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (Gewerkschaften, Kirchen, Universitäten etc.) berufen werden können. Aufgabe dieses Forums soll es sein, die Arbeit der Agentur durch Anregungen und „Rückmeldung“ zu begleiten. In der Ratsarbeitsgruppe wird zur Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft ein weniger formalisiertes Kooperationsnetz, eine sog. „Plattform für Grundrechte“ vorgesehen, deren Mitgliederzahl nicht begrenzt wäre.

Der Rat plant im Gegensatz zur Kommission dafür die Einrichtung eines **Wissenschaftlichen Ausschusses**, der aus elf „in Grundrechtsfragen hoch qualifizierten Persönlichkeiten“ bestehen soll, die der Verwaltungsrat im Rahmen eines Auswahlverfahrens nach Konsultation des zuständigen EP-Ausschusses benennt. Er soll Garant für die wissenschaftliche Qualität der Arbeit der Agentur sein und deren Arbeiten in diesem Sinne lenken.

Im Kommissionsvorschlag ist vorgesehen, dass sich auch **Bewerberländer** und potenzielle Bewerberländer an der Agenturarbeit beteiligen können, um die betreffenden Länder in ihren Integrationsbemühungen zu unterstützen. Vor allem die Beteiligung potenzieller Bewerberländer wird von einigen Mitgliedstaaten u. a. wegen der Ausdehnung des geographischen Zuständigkeitsbereichs der Agentur und der Verstärkung der Konkurrenzsituation zu den Menschenrechtsorgans des Europarats kritisch beurteilt.

4. Finanzen

Gegenüber dem derzeitigen Zuschnitt der Beobachtungsstelle Rassismus und Fremdenfeindlichkeit mit ihren 37 Mitarbeitern und einem Budget von ca. 8,2 Mio. Euro, sieht die Verordnung eine deutliche Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen vor: Die Zahl der Mitarbeiter soll auf 100 aufgestockt, die bereitzustellenden Haushaltsmittel von 16 Mio. Euro im Jahr 2007 bis 2013 sukzessive auf 29 Mio. Euro angehoben werden.

5. Rechtsgrundlage

Aus rechtspolitischer Perspektive gibt die Kompetenzfrage Anlass zur Diskussion: Bezüglich der Einrichtung der Agentur verweist die Kommission auf die Auffangnorm des **Art. 308 EG-Vertrag (EG)** der im Rat Einstimmigkeit erfordert. Schon dieses Vorgehen ist nicht unbestritten: Im Rat wird teilweise die Meinung vertreten, es sei erforderlich, weitere spezifische Rechtsgrundlagen neben Art. 308 EG heranzuziehen. Dies ist deshalb von besonderer Bedeutung, da andere Rechtsgrundlagen u. U. ein Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EG) erfordern würden und damit eine stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments.

Wirklich problematisch ist aber vor allem die Rechtsgrundlage für den Beschluss zur Ausdehnung des Mandats auf die sog. dritte Säule (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – PJZS). Die Kommission will ihn auf **Art. 30, 31 und 34 EU-Vertrag**, d. h. auf die Sachzuständigkeiten für Europol, Eurojust etc. stützen. Dieser Rekurs auf den Vertragsnormen implizite Befugnisse („implied powers“) ist allerdings u. a. im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip nicht unumstritten. Auch innerhalb des Rates wird von verschiedener Seite die Auffassung vertreten, dass der EU-Vertrag keine Befugnis für die Annahme einer Maßnahme vorsehe, durch die die Agentur ermächtigt werden könne, Organe und Einrichtungen der Union und die Mitgliedstaaten

im Rahmen der intergouvernementalen PJZS (Titel VI EU-Vertrag) zu unterstützen. Schon aus diesem Grund ist es noch unklar, ob es letztlich zu einer Mandatserstreckung auf die dritte Säule kommen wird. Dies dürfte erst recht für die Tendenzen im EP gelten, Tätigkeiten im Bereich der zweiten Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) ebenfalls dem Monitoring der Agentur zu unterstellen.

6. Reaktionen

Im **Deutschen Bundestag** ist federführend der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, der zurzeit mit beiden Vorschlägen befasst ist.

Der **Bundesrat** hat zu den beiden Vorschlägen der Kommission in einem Beschluss vom 23. September 2005 Stellung genommen und die Bundesregierung aufgefordert, die Vorschläge in der vorliegenden Form abzulehnen. Er hält die Einrichtung einer Grundrechteagentur für nicht erforderlich. Der Trend der ständigen Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene und die Tendenz innerhalb der Kommission, immer neue EU-Agenturen und EU-Institutionen zu errichten, müsse gestoppt werden. Soweit die Entscheidung für die neue Agentur jedoch im Grundsatz bereits getroffen sei, müsse diese ihr Handlungsfeld jedenfalls sachlich auf die europäischen Grundrechte und räumlich auf das Gemeinschaftsgebiet beschränken. Auslegung und Anwendung nationaler Grundrechte könnten nicht Gegenstand der Agenturtätigkeit sein. Stellungnahmen der Agentur sollten nicht in Form regelmäßiger Berichte, sondern nur auf Anforderung abgegeben werden. Während einer zweijährigen Erprobungsfrist solle zudem nichts am derzeitigen finanziellen und personellen Zuschnitt der Stelle für die Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verändert werden. Für die Erstreckung des Tätigkeitsbereichs der Agentur auch auf die sog. dritte Säule (PJZS) fehle es schließlich an einer Rechtsgrundlage. Die Tätigkeit in diesem Bereich sei auch aus Subsidiaritätsgesichtspunkten abzulehnen.

In seinem Bericht zum Verhältnis von Europarat und Europäische Union empfiehlt der luxemburgische Premierminister **Jean-Claude Juncker** nachdrücklich, dass die Agentur sich mit der Beachtung der Grundrechte ausschließlich im Zusammenhang mit der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht befassen sollte. Sie solle nicht störend in die Einheit, die Geltung oder die Effektivität der Instrumente eingreifen, die der Europarat verwendet, um die Einhaltung der Grundrechte zu überwachen.

7. Ausblick

Die österreichische Präsidentschaft ging noch im Mai 2006 davon aus, dass es möglich sein werde, zu einem Einvernehmen über die Kompetenzen der Grundrechteagentur in der dritten Säule zu kommen und in der Sitzung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ am 12. Juni 2006 eine politische Einigung über das Gesamtdossier zu erreichen. Als Kompromisslinie war angedacht, die Agentur zunächst mit einem engeren Zuständigkeitsbereich zu gründen, der ggf. später hätte erweitert werden können.

In der **Sitzung am 12. Juni 2006** machte Deutschland nach Presseberichten dann aber offenbar noch einmal grundlegende Vorbehalte gegen das gesamte Konzept einer solchen Agentur deutlich. Hauptkritikpunkt sollen die mögliche Konkurrenz zum Menschenrechtsinstrumentarium des Europarats und die hohen Kosten gewesen sein. In der Presseerklärung des Rates für den 12. Juni heißt es zur Grundrechteagentur lediglich lapidar, dass der Rat die Arbeit an dem Entwurf der Gründungsverordnung und des Ratsbeschlusses „zur Kenntnis genommen habe.“ Der Ausschuss der ständigen Vertreter wird aufgefordert, an den „verbleibenden ungeklärten Fragen“ weiter zu arbeiten. Ähnlich vage sind auch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom am 15./ 16. Juni 2006 (Pkt. II 11), der „von den Fortschritten in Bezug auf die Errichtung der Europäischen Agentur für Grundrechte“ Kenntnis nimmt und dazu aufruft, so bald wie möglich die erforderlichen Schritte zu unternehmen, damit die Agentur ihre Tätigkeit zum 1. Januar 2007 aufnehmen könne.

Für die Behandlung der Berichte aus dem Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten im Plenum des **Europäischen Parlaments** ist bislang der 11. Oktober 2006 vorgesehen.

(Lfd. Nr. E 36/06 vom 27.06.2006)

Quellen:

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2005/0124 (CNS)) und Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ihre Tätigkeiten in den Bereichen nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union auszuüben (2005/0125 (CNS)), KOM(2005) 280 endg. vom 30.06.2005.
- Europäisches Parlament, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Verordnung [...], Berichterstatterin: Kinga Gál, 7.2.2006, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/600/600497/600497de.pdf [Stand: 26.6.2006].

- Europäisches Parlament, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für einen Beschluss [...], Berichterstatterin: Magda Kósáné Kovács, 7.2.2006, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/600/600587/600587de.pdf [Stand: 26.6.2006].
- Rat der Europäischen Union, betr. Europäischer Rat (Brüssel) 15./16. Juni 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ratsdok. 10633/06 vom 16.6.2006.
- Rat der Europäischen Union, Beratungsergebnisse der Ad-hoc-Gruppe „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“, vom 12. Mai 2006, betr. Vorschlag für eine Verordnung [...], Vorschlag für einen Beschluss [...], Ratsdok. Nr. 9592/06 vom 22. Mai 2006 (06.06.).
- Rat der Europäischen Union, Vermerk des Vorsitzes für die Sitzung der Ad-hoc-Gruppe „Grundrecht und Unionsbürgerschaft“ am 24. Mai 2006, betr. Vorschlag für eine Verordnung [...], Vorschlag für einen Beschluss [...], Ratsdok. Nr.9679/06 vom 22. Mai 2006 (02.06).
- Rat der Europäischen Union, Gutachten des Juristischen Dienstes, betr. Vorschlag für eine Verordnung [...], Vorschlag für einen Beschluss [...], – Rechtsgrundlage, Ratsdok. Nr. 13588/05 vom 26. Oktober 2005 (18.11.).
- Bundesrat, Beschluss des Bundesrates, Vorschlag für eine Verordnung [...], Vorschlag für einen Beschluss [...] KOM(2005) 280 endg.; Ratsdok. 10774/05, Bunderats-Drucksache 518/05 (Beschluss) vom 23.9.2005.
- Jean-Claude Juncker, Council of Europe – European Union: „A sole ambition for the European continent“, Report by J.-C. J., Prime minister of the Grand Duchy of Luxembourg, to the attention of the Heads of State or Government of the Member States of the Council of Europe, vom 11.4.2006.
- Agence Europe, EU/Fundamental Rights Agency: Austrain Presidency hoping for agreement by 12 June on agency's competencies, Bulletin Quotidien Europe 9198 vom 24.5.2006.
- Crosbie, Judith, Doubts cast over rights agency, in: European Voice vom 15.6.2006.

Der Text stellt eine überarbeitete und aktualisierte Fassung des aktuellen Begriffs „Europäische Grundrechteagentur“ (Nr. 53/05 vom 26.07.2005) von Jan Muck Schlichting und Dr. Jörg Pietsch dar.

Verordnungsentwurf zur Regulierung von Roamingentgelten

von Heike Baddenhausen, Eva Hausmann, Fachbereich WD 11

Mit dem am 12. Juli 2006 vorgelegten Verordnungsvorschlag über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen will die Kommission gegen ungerechtfertigt hohe Roaming-Entgelte vorgehen und mit Einführung des „europäischen Heimatmarktkonzeptes“ deutliche Preissenkungen bei der Mobilfunknutzung im Ausland durchsetzen: Verbraucher sollen zu ähnlichen Preisen wie innerhalb ihres Heimatlandes telefonieren können. Die Verordnung ändert die geltende Rahmenrichtlinie (2002/21/EG) und will durch eine gleichzeitige Festlegung der Preisobergrenzen auf der Großkunden- und Endkundenebene Wettbewerbs- und Angebotsfreiheit erhalten. Sofern das Europäische Parlament und der Ministerrat den Entwurf billigen, könnte die Verordnung bereits im Sommer 2007 in Kraft treten.

Titel	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste
Datum des Dokuments	12.07.2006 – KOM(2006) 382 endgültig
Bereich	Informationsgesellschaft und Medien, Verbraucher
Rechtsgrundlagen	Art. 95 EG-Vertrag
Verfahren	Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG-Vertrag
Stand des Verfahrens	Befassung im Parlament und im Rat

Die von Netzbetreibern berechneten Großkunden- und Endkundenpreise für Auslandsroaming in der EU können – so die Kommission – nicht auf die zugrunde liegenden Kosten für die Erbringung der Dienstleistung zurückgeführt werden. Mangelnde Preistransparenz las-

se Verbraucher über die hohen Entgelte der Auslandstelefonate oft im Unklaren. Die Endkundenpreise seien mit durchschnittlich 1,15 € pro Roaming-Anruf mindestens fünfmal so hoch wie die tatsächlichen Kosten, die bei der Abwicklung des Großkundendienstes entstehen, und viermal so hoch wie die Inlandstarife. Betroffen seien mindestens 147 Millionen EU-Bürger, darunter 110 Millionen Geschäftskunden und 37 Millionen Privat- und Urlaubsreisende.

Nach Art. 19 der Richtlinie 2002/21/EG kann die Kommission „Empfehlungen an die Mitgliedstaaten über die harmonisierte Durchführung dieser Richtlinie“ abgeben. Solche Empfehlungen sind rechtlich nicht verbindlich. Die Betreiber seien, so die Kommission, der Aufforderung zur Senkung der Roamingpreise bislang nur unzureichend nachgekommen. 2005 hatte die Gruppe Europäischer Regulierungsstellen (ERG) festgestellt, „dass die Endkundentarife sehr hoch waren“. Als preistreibend identifizierte die Gruppe sowohl hohe Großkundenentgelte wie auch Endkundenaufschläge der Heimatanbieter. Die Experten äußerten Bedenken im Hinblick auf die Wirksamkeit der von den Nationalen Regulierungsbehörden (NRB) getroffenen Maßnahmen. Die Kommission verweist im Vorschlag darauf, dass vereinzelte Ankündigungen von Anbietern zur Senkung der Roamingtarife keine Gewähr böten, dass die Verbraucher tatsächlich von deutlichen Preissenkungen profitieren könnten. Die Möglichkeiten, das Problem mittels unverbindlicher Empfehlungen oder im Wege der Selbstregulierung zu lösen, wurden ebenso verworfen wie eine auf die Großkundenebene gerichtete Regulierung. Die Kommission beschreibt Gewinnspannen von weit über 200 % bei ausgehenden Roaminganrufen und bis zu 400 % für die Anrufannahme für die Betreiber im Endkundengeschäft. Außerdem habe sich gezeigt, dass Preissenkungen auf Großkundenebene nicht an die Endkunden weiter gereicht wurden. Schätzungen zufolge hat der EU-Auslandsroamingmarkt ein Volumen von 8,5 Mrd. € und trägt mit ca. 5,7 % zum Gesamtumsatz der Mobilfunkbranche bei.

Der nunmehr vorgelegte Verordnungsvorschlag ist gem. Art. 1 Abs. 2 eine Einzelmaßnahme im Sinne der geltenden Richtlinie 2002/21/EG und führt mit dem **europäischen Heimatmarktkonzept** einen gemeinsamen Mechanismus ein, bei dem die Roamingpreise durch Einführung von Preisobergrenzen den Inlandspreisen angenähert werden sollen. Dieser Ansatz wurde in der zweiten, von der Kommission im Vorfeld ihrer Initiative durchgeführten Konsultationsphase von der ERG vorgeschlagen und von den Mitgliedstaaten unterstützt. Ihren ur-

sprünglich verfolgten Ansatz des „*Inlandspreisprinzips*“ (Koppelung der Endkundenpreise an die Inlandspreise) änderte die Kommission daraufhin ab.

Um sicherzustellen, dass Einsparungen auch an die Verbraucher weitergegeben werden, sieht der Vorschlag auf Endkundenebene eine Preisobergrenze in Höhe von 130 % der dafür geltenden Obergrenze für Großkunden vor. Art. 10 legt fest, in welcher Weise das durchschnittliche Mobilfunk-Zustellungsentgelt ermittelt wird, zu dem die Mitgliedstaaten der Kommission die in Anlage II, Nr. 3 der Verordnung aufgelisteten Informationen übermitteln müssen. Die Entgeltobergrenze soll gem. Art. 5 sechs Monate nach Inkrafttreten der Verordnung wirksam werden. Diese Zeit bliebe Unternehmen zu Anpassungsmaßnahmen. Mit der Verpflichtung zu Preisinformationen über Endkundenentgelte soll Transparenz gefördert werden. Den NRB obliegt gem. Art. 8 die Überwachung der Einhaltung aller Vorschriften. Außerdem haben sie aktuelle Informationen über die Anwendung der Verordnung „in einer für interessierte Kreise leicht zugänglichen Weise“ öffentlich bereit zu stellen, Art. 8, Ziffer 5.

Gemäß Art. 9 erlassen die Mitgliedstaaten Vorschriften über Sanktionen und gewährleisten deren Anwendung.

Der **Europäische Rat** März 2006 betonte die Bedeutung einer Senkung der Roamingentgelte für die Wettbewerbsfähigkeit. Der europäische Verbraucherverband **BEUC** zeigte sich über die Initiative sehr erfreut und sprach sich für eine Regulierung sowohl auf Großkunden- als auch auf Endkundenebene aus.

ETNO, der Verband der europäischen Betreiber von Telekommunikationsnetzen, befürwortete eine Selbstregulierung und verwies auf die Risiken Destabilisierung des Sektors und Behinderung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie im Falle eines Eingreifens. Die **GSM-Vereinigung (GSMA)**, der weltweite Berufsverband der Mobilfunkindustrie, nannte den Vorschlag der Kommission „ungerechtfertigt und unausführbar“ wegen negativer Auswirkungen auf Verbraucher, Betreiber und die Wettbewerbsfähigkeit der EU. Nur ein Drittel der europäischen Bevölkerung sei von Roamingtarifen betroffen, eine Regelung könnte aber einen Anstieg der Mobilfunkpreise im Inland zur Folge haben, die sich auf alle Nutzer auswirke. Auch könnten die EU-Betreiber aufgrund von WHO-Vereinbarungen gezwungen werden, auch Nicht-EU-Betreibern solche Großkundentarife anzubieten.

Der Vorschlag wird nun in den Arbeitsgruppen des Rates beraten werden. Eine Beschlussfassung könnte noch unter deutscher Präsidentschaft erfolgen.

(Lfd. Nr. E 39/06 vom 28.08.2006)

Quellen:

- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rates über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 2002/21/EG über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste; 12.07.2006 – KOM(2006) 382 endgültig.
- Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen vom 12. Juli 2006, Zusammenfassung, Folgenabschätzung der politischen Entscheidungsalternativen zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Roaming in öffentlichen Mobilfunknetzen in der Gemeinschaft.
- Stellungnahmen abrufbar unter http://ec.europa.eu/information_society/activities/roaming/docs/.

Ökolandbau-Verordnung, ein Kommissionsvorschlag in der Kritik

von Helmut Goeser, Fachbereich WD 5

Am 21. Dezember 2005 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine „Verordnung des Rates über die ökologische/biologische Erzeugung und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen“ vorgelegt. Kritische Stimmen ließen nicht auf sich warten: „Deutsche Biobauern wehren sich gegen allzu lasche Regeln“, „Was ist drin, wenn „Bio“ draufsteht?“, „Konventionelle Bauern kämpfen erstmals gemeinsam mit Öko-Kollegen“. Sowohl die Bundesregierung als auch Umweltverbände, Zusammenschlüsse des ökologischen Landbaus und der auf Bioprodukte spezialisierten Lebensmittelwirtschaft bis hin zum Deutschen Bauernverband haben dem Vorschlag in den bisher vorliegenden Stellungnahmen das Prädikat „untauglich“ verliehen. Zwar wird die Reformbedürftigkeit der Öko-Verordnung aus 1991 nicht bestritten. In den Worten der Internationalen Vereinigung der ökologischen Landbaubewegungen (IFOAM) hat der Vorschlag jedoch „die Hoffnung auf eine einfachere, klarere, flexiblere Regelung, die der ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft hilft, ihre eigenen Zielvorstellungen und die Erwartungen der

Verbraucher zu erfüllen“, enttäuscht. Das Europäische Parlament hat zahlreiche Änderungen angemahnt.

Titel	Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die ökologische/biologische Erzeugung und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen, Rats.Dok 5101/06 und Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung EWG Nr. 2092/91 des Rates über den ökologischen Landbau/die biologische Landwirtschaft und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel KOM (2005)671 endg.
Datum des Dokuments	21. Dezember 2005
Bereich	Landwirtschaft
Rechtsgrundlagen	Art 37 EG
Verfahren	QM im Rat
Stand des Verfahrens	Bericht des EP im Entwurf, Beschlussfassung erwartet für 09/06

1. Hintergrund

1991 wurde mit der Verordnung EWG 2092/91 erstmals ein gemeinschaftsrechtlicher Rahmen für den ökologischen Landbau geschaffen. Seither ist der Anteil des ökologischen Landbaus stark gewachsen. Die Kommission hat ermittelt, dass 2003 insgesamt 5,7 Mio. ha, das sind 3,6 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche, zertifizierte ökologisch bewirtschaftete oder in Umstellung befindliche Flächen waren. Noch schneller wuchs die Nachfrage der Verbraucher nach Bio-Produkten. In den letzten drei Jahren sind Lebensmitteldiscounter in das Bio-Segment eingestiegen. Die Umstellung von Betrieben innerhalb der EU vermochte dem von der Nachfrageseite vorgelegten Tempo nicht zu folgen. Dafür werden in der Branche u.a. finanzielle Engpässe und administrative Hindernisse als Gründe genannt.

Nach Ausarbeitung eines Aktionsplanes für ökologische Landwirtschaft und umfangreichen Konsultationen im Jahr 2004 zog die Kommission für den nun vorliegenden Verordnungsentwurf den Schluss, dass es er-

forderlich sei, Grundsätze und Ziele der ökologischen Landwirtschaft deutlicher zu formulieren, „die Integrität des Kontrollsystems zu wahren, durch nationale und private Logos und Standards verursachte Störungen des Binnenmarktes zu beseitigen, die geltenden Standards zu ergänzen und zu verbessern sowie die Einfuhrvorschriften zu straffen“ (Verordnungsvorschlag, Ziffer 5 der Begründung). Die Kommission sieht den Vorschlag im Kontext der Bemühungen um Vereinfachung und bessere Rechtsetzung und begründet so die Einsetzung eines Verwaltungsausschusses, der den bisherigen Regelungsausschuss ersetzen soll.

2. Reaktionen

Besonders deutliche Kritik am Kommissionsvorschlag kam aus Deutschland. Vor dem Hintergrund einer sprunghaft gewachsenen Nachfrage nach Bioprodukten, die aus der nationalen Produktion nicht mehr befriedigt werden kann, sehen die Branchenverbände eine doppelte Gefahr für die im heimischen Markt etablierten und im europäischen Vergleich hohen Qualitätsstandards: Zum einen sind Absatz und Preise der traditionellen Bio-Anbieter bereits durch den massiven Einstieg von Discountern ins Bio-Segment unter Druck geraten. Zum anderen will die Kommission das Bewerben von Produkten mit Hinweis auf Standards, die über den Vorgaben der vorgeschlagenen Verordnung liegen, als für den Binnenmarkt hinderlich unterbinden. Für etablierte, wegen der strengen Vorschriften relativ teure Siegel wie „Demeter“ und „Bio-land“ werden – so die Befürchtung – die Wachstumschancen reduziert bzw. auf die Nische der zahlungskräftigeren Kundschaft mit speziellen Markenpräferenzen begrenzt.

Im Hinblick auf die Übernahme der für konventionell erzeugte Lebensmittel gültigen Kennzeichnungsschwelle für zufällige Kontaminationen (nach Ziff. 23, Verordnungsvorschlag, Abschnitt Kennzeichnung max. 0,9 % GVO) mit gentechnisch veränderten Organismen wird argumentiert, dass die durch die privaten Siegel im Käuferbewusstsein verankerte Auffassung obsolet wird, wonach Bio-Produkte grundsätzlich nicht mit GVO in Berührung kommen. Gleiches gilt für den weiterhin erlaubten Einsatz von Gülle und Hühnermist aus konventioneller Tierhaltung. Auch wird bemängelt, dass der Kommissionsvorschlag auf ein Verbot der Teilbetriebsumstellung verzichtet, eine parallele Produktion von Öko- und konventionellen Lebensmitteln in einem Betrieb also weiterhin möglich sein soll. Neben den Zweifeln an der Einhaltbarkeit der Öko-Standards durch solche Betriebe spielen hierbei befürchtete

Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten deutscher Öko-Bauern eine wichtige Rolle, welche die Möglichkeit der Parallelproduktion aufgrund der hier gültigen Standards nicht haben.

Die von der Kommission vorgesehene Verpflichtung zur Verwendung des EU-Bio-Logos, ersatzweise der Zufügung der Worte „EU-ökologisch“ oder „EU-biologisch“ zu eigenen nationalen oder privaten Siegeln wird vielfach abgelehnt, da sie auf höherwertigen Produkten zu der Annahme führen könnten, auch diese entsprächen lediglich den EU-Standards. Unverständlich erscheint Branchenverbänden auch, dass – im Gegensatz zur derzeitigen Rechtslage – Produkte, die „dem Käufer den Eindruck vermitteln, nach Regeln des Biolandbaus hergestellt zu sein“ wie sie in Art. 2 Verordnung (EWG) 2092/91 noch erfasst waren, nicht mehr in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen sollen. Damit würden laut Position des deutschen Bauernverbandes (DBV) „Trittbrettfahrern und Pseudo-Bio-Produkten Tür und Tor geöffnet“. Weiter wird die Ausklammerung der Außerhausverpflegung bzw. der Großküchen aus den Bestimmungen zum Schutz der Begriffe „Bio-“ und „Öko-“ übereinstimmend als unlogisch bezeichnet.

Weitere Bedenken sind bei der IFOAM, aber auch auf Seiten der Regierungen der Mitgliedstaaten durch die prozeduralen Vorstellungen der Kommission geweckt worden: Sollte die Ausgestaltung und Fortschreibung der Detailregelungen einem Verwaltungsrat anstelle des bisherigen Regelungsausschusses übertragen werden, so fürchten private Akteure von der Beteiligung an der Fortentwicklung des von ihnen in Gang gesetzten ökologischen Ansatzes in Landbau, Viehhaltung und Lebensmittelwirtschaft ausgeschlossen zu werden. Im Verwaltungsverfahren wird bei Differenzen zwischen Kommission und Ausschussmitgliedern das EU-Parlament nicht eingeschaltet. Auch ist die Position der Kommission gegenüber dem Rat im Verwaltungsverfahren gewichtiger als im Regelungsverfahren. Der DBV vermutet, dass in der Praxis „die gesetzliche Regelungshoheit für den ökologischen Landbau quasi vollständig auf die Kommission übergeht“ und fordert die im Europäischen Aktionsplan für ökologische Landwirtschaft angekündigte, jedoch im vorliegenden Kommissionsvorschlag nicht erwähnte Einrichtung eines unabhängigen Sachverständigengremiums ein. Gleiches gilt für die von der Kommission beabsichtigte Einbindung des Kontrollwesens in den Mitgliedsländern in die Vorschriften der EU-Kontrollverordnung für Lebens- und Futtermittel. Hiergegen wird fachlich eingewendet, dass diese Verordnung auf die Reduzierung von Gesundheitsrisiken beim fertigen Lebensmittel zielt und sich damit wenig für die Beurteilung der

Umweltverträglichkeit landwirtschaftlicher Produktionsprozesse eignet. Vor allem wird aber befürchtet, dass die mit der Veränderung einhergehende Übertragung von Bewertung und Sanktionierung an die zuständige Lebensmittelbehörde zu unflexiblen Verfahrensweisen führt und das etablierte private, meist verbandsinterne Kontrollsystem weitgehend entwertet. Als Ziel der Veränderung nennt die Kommission die Etablierung „unabhängiger“ Kontrollen. Als Reaktion auf diese Formulierung haben die offiziellen Stellen in Staaten mit privat organisierten Kontrollsystemen ihr Vertrauen in diese Strukturen bekräftigt.

Der Bundesrat und die Fraktionen des Bundestages haben ebenfalls Stellungnahmen abgegeben. Der Bundesrat ist in seiner Sitzung am 7. April einem Antrag der Länder Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Bayern und Sachsen gefolgt. Die Länder hatten sich dafür eingesetzt, dass bei einer Novellierung der EU-Öko-Verordnung bisher bewährte Regelungen übernommen werden. Beispielhaft sei das bewährte, durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) bestätigte System für den Schutz der Kennzeichnung von Bio-Produkten zu nennen. Der Bundesrat fordert, auch in Zukunft sicherzustellen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher vor irreführender Kennzeichnung im Bereich der ökologischen Landwirtschaft umfassend geschützt werden.

In einem gemeinsamen Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen wurde die Stellungnahme des Bundesrates vom 7. April 2006 im Grundsatz übernommen. Die Bundesregierung wurde u.a. aufgefordert, die Verordnungsvorschläge in der vorliegenden Form zurückzuweisen und sich dafür einzusetzen, dass im Einzelfall notwendige Weiterentwicklungen der Rechtsvorschriften „auf der Grundlage der bewährten Vorschriften der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91“ stattfinden. Weiter wird gefordert, dass Entscheidungen erst getroffen werden, wenn Klarheit über die Durchführungsbestimmungen hergestellt ist, dass das nationale Biosiegel ebenso wie die Warenzeichen der etablierten Anbauverbände erhalten bleiben und dass das Kontrollsystem nicht verstaatlicht wird. Das European Scrutiny Committee im House of Commons fokussiert seine Kritik am Kommissionsvorschlag auf zu erwartende zusätzliche Kostenbelastungen für Anbauverbände, welche Standards oberhalb des EU 25-Niveaus einhalten wollen, speziell im Hinblick auf die GVO-Toleranzschwelle von 0,9 %. Im Bericht vom 30. Juni 2006 wird die britische Regierung aufgefordert, die materiellen Auswirkungen des Kommissionsvorschlags präzise zu ermitteln, bevor weitere Entscheidungen getroffen werden.

Die zuständigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments haben in ihrem Bericht vom 07.06.2006 insgesamt 166 Änderungsanträge aufgelistet. Darunter finden sich die Forderung nach Berücksichtigung regionaler und kultureller Unterschiede in Anbau und Tierzucht, die Einschränkung des Handlungsspielraums der Kommission in der Ausformulierung der Detailvorschriften nach Erlass der Verordnung, die Erhaltung privater Logos, die Beibehaltung der Möglichkeit von Positivwerbung („besser als...“) und die Beibehaltung der nationalen Verantwortung für das Kontrollsystem. Besonders hervorgehoben ist die Forderung nach prinzipieller Reinhaltung von Bioprodukten von GVO. Die von der Kommission vorgesehene Übernahme der im konventionellen Landbau geltenden Toleranzschwelle wird vehement abgelehnt.

3. Verfahren

Die Vielzahl der von verschiedenen Seiten erhobenen Einwände macht nun weitere Prüfungen notwendig. Für Mitte September ist eine Ratsarbeitsgruppensitzung geplant. Dabei wird die finnische Präsidentschaft eine politische Einigung anstreben. Ob sich die zahlreichen Kritikpunkte bis dahin befriedigend klären lassen, ist jedoch noch offen. Zu den besonders sensiblen Punkten wie der Zulässigkeit von GVO, des Kontrollsystems, des Zugangs von Drittländern in Verbindung mit der Frage nach der Zuverlässigkeit der Qualitätskontrollen, der Außerhausverpflegung, des Logos und zum Übergang zum Verwaltungsverfahren hat der Sonderausschuss Landwirtschaft des EP im Mai eine Orientierungsaussprache angeregt.

Die Entscheidung über den Entwurf einer legislativen Entschließung und den Ausschuss-Bericht, der zahlreiche Abänderungen des Kommissionsvorschlags einfordert, ist für Ende September d.J. geplant.

(Lfd. Nr. E 40/06 vom 30.08.2006)

Quellen:

- KOM(2005)671.
- International Federation of Organic Agricultural Movements – EU Regional Group.
- Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz vom 29. April 2004 (EU ABI.Nr.L165, S.1).
- Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestags am 17. Mai 2006.
- Ressortbericht BMELV vom 19.01.2006.

Grünbuch zur künftigen Meerespolitik der EU

von Heike Baddenhausen, Carolin Klein, Fachbereich WD 11

Mit dem im Juli vorgelegten umfangreichen Grünbuch leitet die Kommission einen umfassenden Konsultationsprozess zur Meerespolitik ein. Das Meer als Wirtschaftsfaktor, als Energiequelle, als Verkehrsraum, als wichtiger Klimafaktor, Lebensraum und Quelle einer „europäischen maritimen Identität“ gibt Anlass zu allerlei Fragestellungen. Bis zum Sommer 2007 sind Bürger, NROen, Mitgliedstaaten und alle Interessierten dazu aufgerufen, Stellungnahmen zur komplexen Thematik abzugeben. Parallel dazu wird der Entwurf der Meeresstrategie-Richtlinie beraten.

Die Kommission regt mit dem Grünbuch einen **integrativen Ansatz der Meerespolitik** an und will über einen Ausgleich konkurrierender Interessen hinaus zum Wirtschaftsfaktor, Ökosystem, Rohstofflager und Verkehrsraum Meer einschließlich der Küstengebiete sektorübergreifende Entscheidungsprozesse einleiten. Die bisherige getrennte Entwicklung der Politiken etwa in den Bereichen Seeverkehr, Offshore-Konzepte, Fischerei und Meeresumwelt habe die Wechselwirkungen nicht hinreichend berücksichtigt. Verankert sei das Konzept in der Lisbon-Strategie (Wachstum, bessere Beschäftigungsmöglichkeiten, Sicherung hochwertiger Arbeitsplätze, Angebot an hochwertigen Produkten und Dienstleistungen) und zum anderen geprägt durch einen ökosystematischen Ansatz mit dem Ziel des Erhalts der Ressourcen. Demgemäß lautet auch die erste der gestellten Fragen, ob die EU eine integrierte Meerespolitik brauche und welchen Mehrwert eine solche gegenüber nationalen und/oder regionalen Maßnahmen sie haben könnte. Auf 3 – 5 % beziffert die Kommission den Beitrag maritimer Industrie- und Dienstleistungen zum europäischen BIP, den Wert der Rohstoffe nicht eingerechnet. Die EU sei in bestimmten Sparten wie der Schiffbautechnik, regenerativer Offshore-Energie weltweit führend und müsse die Wachstumspotenziale in Sektoren wie der Kreuzschifffahrt, Hafenwirtschaft und Unterwasser-Telekommunikation ausschöpfen. Zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der KMU regt die Kommission an, Programme wie LeaderSHIP 2005 einzusetzen und aussagekräftiges Datenmaterial bereit zu stellen. Für FuE-Mittel in der Informations- und Kommunikationstechnologie misst die Kommission in ihren strategischen Zielen der Meeresforschung herausgehobenen Stellenwert zu. Neben Mitteln aus dem 7. Forschungsrahmenprogramm seien Ansätze in den Programmen ERA-NET zur europaweiten

Koordination einzelstaatlicher Programme erkennbar. Sinnvoll sei eine **gemeinsame Strategie für die Meeresforschung** um die Finanzierungsquellen optimal zu nutzen. Deshalb fragt die Kommission u.a. nach dem Nutzen der Einrichtung eines **europäischen Meeresforschungsnetzwerks** und regt an, dass die Mitgliedstaaten in ihre Durchführungspläne zum Aktionsplan Umwelttechnologie (ETAP) ein Kapitel Meeres-technologie und Innovation aufnehmen.

Dem **Meer als Energiequelle** kommt besondere Bedeutung zu: bis 2010 – so die Prognose der Kommission – könnten 70 000 MW durch Windkraft erzeugt werden (14 000 davon durch Offshore-Anlagen), Gezeitenstromturbinen, Wellenkraftwerke und die Offshore-Ölreserven seien weitere Energiequellen, ebenso Methanhydrat und gleichzeitig ein konfliktträchtiger Bereich, der sorgfältige Raumplanung und noch gründliche Erforschung erfordere. Neben innovativen Technologien sei auch die Energieeffizienz in der Schifffahrt zu verbessern.

Die **Innovationsfähigkeit der maritimen Wirtschaft** könne durch Förderung von Forschungsprogrammen, wie etwa solche zur Entwicklung der sog. „blauen Biotechnologie“, unterstützt werden. Einheitliche Wettbewerbsbedingungen und ein adäquates Regulierungssystem dienen der Wettbewerbsfähigkeit, um auf dem internationalen Markt effizient agieren und dem zunehmenden Wettbewerbsdruck, insbesondere aus Asien, standhalten zu können. Da langfristige Wettbewerbsfähigkeit, Lebensqualität und anhaltendes Wirtschaftswachstum den Erhalt der Ressourcenbasis voraussetzen, solle z.B. die Entwicklung geeigneter Technologien zur Behandlung von abgeleitetem Ballastwasser, das das ökologische Gleichgewicht der Meere in erheblicher Weise stört, gefördert werden. Auch bei den „**Human Resources**“ müsse dafür gesorgt werden, maritime Berufe attraktiv zu gestalten und ausreichend kompetente Fachkräfte auszubilden.

Das sog. Cluster-Konzept sieht hierzu die Schaffung eines Netzwerkes von Akteuren der maritimen Wirtschaft vor.

Auch der Problematik der sozialen Folgen des **Ausflaggens von Schiffen** nimmt sich das Grünbuch an. Noch für 2006 kündigt die Kommission im Zuge der Umsetzung des konsolidierten Übereinkommens über Arbeitsbedingungen im Seeverkehr, das die ILO im Februar 2006 angenommen hat, eine Mitteilung über Mindestarbeitsnormen im Seeverkehr an. So solle z.B. die Hafenstaatskontrolle auf die Einhaltung der Arbeitsnormen an Bord aller Schiffe, die europäische Häfen

anlaufen, ausgedehnt werden. Die Frage also lautet, wie bei Einbindung der Sozialpartner bessere Arbeitsbedingungen, mehr Sicherheit und höhere Löhne in Einklang zu bringen sind mit dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit. Die Kommission schlägt zur Verbesserung des Rechtsrahmens weiter vor, dass sich Mitgliedstaaten und EU gemeinsam für die Verbesserung des Standards aller Flaggenstaaten einsetzen, und dass mittels neuer Instrumente und z.B. unter Einsatz des Satellitennavigationssystems GALILEO die Einhaltung internationaler Vorschriften auf hoher See und die Kontrollen in den Häfen streng überwacht werden.

Schätzungsweise knapp die Hälfte der europäischen Bevölkerung lebt in mittelbarer oder unmittelbarer Küstennähe. Neben dem Schutz der Ozeane stelle sich dort auch das Problem des **Schutzes der Küstenregionen**. Den Planungsorganen, die am wirtschaftlichen Aufbau der Küstengebiete mitarbeiten, mangle es an präzisiertem Datenmaterial etwa zum Risikomanagement. Verstärkte Koordinierung und die Förderung bewährter Praktiken etwa bei Risikominderungskonzepten und Plänen zum Küstenschutz seien sinnvoll. Auch eine verbesserte zivil-militärische Zusammenarbeit bei der Katastrophenhilfe sei zu erwägen. Die Kommission verweist in diesem Zusammenhang auf die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs, die Mitgliedstaaten bei Verschmutzungen infolge von Unfällen unterstützen soll und die vorgeschlagene Regelung zu Notliegeplätzen für Schiffe in Seenot.

Ein anderer Aspekt ist die steigende Attraktivität der Küstenregionen, die Ansprüche an Lebensqualität und die Auswirkungen auf die Regionen. Umwelt- und sozioökonomische Statistiken als Grundlage sinnvoller Planungen (Verkehrsinfrastruktur, Leistungen der Daseinsvorsorge) fehlten. Die Kommission weist darauf hin, dass sie an der europäischen Agenda 21 für die Nachhaltigkeit des Fremdenverkehrs arbeite und damit die Bemühungen zur Förderung der Küstengebiete und Inseln voranbringen will.

Ganz im Sinne des integrativen Ansatzes betont die Kommission für **die Nahtstelle zwischen Land und Meer** die Bedeutung **integrierten Küstenmanagements**. Küstenschutz, maritime Sicherheitskonzepte, Ausbau von Hafenkapazitäten (praktisch der gesamte Außenhandel der EU erfolgt über die Seehäfen der 20 Küstenmitgliedstaaten), Entwicklung maritimer Spitzenzentren (in Schleswig-Holstein wurde 2005 ein sog. maritimes Cluster gebildet), Anbindung an die Europäischen Verkehrsnetze sind nur einige der wichtigen Bereiche.

Die Kommission sieht einen Schlüssel für die Entwicklung integrierter Konzepte in der Erfassung und Bereitstellung ausreichenden Datenmaterials. So könnte etwa die Meeresbeobachtung im Rahmen der Initiative „Globale Überwachung von Umwelt und Sicherheit“ prioritär behandelt werden, ein **europäisches Programm für eine Kartierung der Küstengewässer** sei zu erwägen. Zur Analyse der Ökosysteme sei zudem eine **Kartierung des Meeresbodens** notwendig. Später könnte als Raumplanungsinstrument ein Atlas der Küstengewässer die Daten vereinen. Echtzeitinformationen über Schiffsbewegungen, Austausch von schutz- und sicherheitsrelevanten Informationen (SafeSeaNet) und verbesserte Koordinierung der Überwachungszentren (die Kommission erwartet schon 2006 eine Verbesserung durch Einrichtung der Europäischen Fischereiaufsicht in Vigo), Nutzung satellitengestützter Systeme zur Fernidentifizierung und -verfolgung von Schiffen (in Kombination mit Daten aus weltraumgestützten Erdbeobachtungssystemen) seien förderlich. Kohärente Planungssysteme für den Land- und Seebereich sollten unnötige Doppelplanungen vermeiden. Unterstützung der Küstenregionen aus EFRE und ESF könnten zu einem günstigen Investitionsklima beitragen, der neue Fischereifonds könnte auch sog. grünen Tourismus unterstützen. Schließlich müsse bei der Anpassung der Finanzierungsinstrumente an die neuen Ziele der Meerespolitik auch berücksichtigt werden, dass auch Kosten für die Bekämpfung illegaler Einwanderungen als Belastungen eingerechnet werden.

Die Kommission verweist auf den Nutzen einer grenz- und sektorübergreifenden Zusammenarbeit etwa bei der Verwaltung der Hoheitsgewässer und der Ausschließlichen Wirtschaftszonen, die auch zu beträchtlichen Einsparungen führen könne (etwa durch gemeinsame Anschaffung von Anlagen). Da derzeit die Belastungen hinsichtlich Grenzkontrollen und Zugang zum Binnenmarkt für bestimmte Mitglieder (Mittelmeerraum) höher seien als für andere, könne es nützlich sein, die Mittel für die Kontrolltätigkeiten zu überprüfen.

Nicht zu unterschätzen sind auch die **außenpolitischen Komponenten der Meerespolitik**.

So sei eine weitgehende Anwendung der Antidumpingbestimmungen der WTO wichtig (die Verhandlungen über den Seeverkehr, darauf weist die Kommission ausdrücklich hin, seien nach der Uruguay-Runde ausgesetzt worden). Schließlich unterliegen die europäischen Werften den Bestimmungen des EG-Vertrages über staatliche Beihilfen.

Mehr Gemeinschaft und eine stärkere Stellung der EG als Vertragspartei der im Rahmen der Seerechtsübereinkommen der Vereinten Natio-

nen (**UNCLOS**) seien wünschenswert. Eine schrittweise Stärkung der EU könne die Aussichten auf Förderung eines breiten Konsenses erhöhen und zu mehr Einfluss bei der Umsetzung der Vereinbarungen in den Unterorganisationen der Vereinten Nationen führen. Im Kontext der gemeinschaftlichen Zuständigkeiten müsse auch die Mitgliedschaft der EG in der Internationalen Schifffahrtsorganisation IMO überprüft werden. Im internationalen Kontext spricht das Grünbuch zahlreiche Einzelprobleme an: so schränken die UNCLOS-Bestimmungen über Ausschließliche Wirtschaftszonen und internationale Meerengen die Küstenmitgliedstaaten ein bei der Anwendung von Rechtsvorschriften zur Durchfahrt, der Zusammenhang zwischen den UNCLOS-Übereinkommen und dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt sei zu klären, die EU müsse sich äußern zu einem internationalen rechtlichen Rahmen zur Nutzung genetischer Ressourcen in der Tiefsee.

Die Kommission weist darauf hin, dass die **Abwrackung von Schiffen** derzeit „unter erbärmlichen Umständen“ erfolge einhergehend mit der Verschmutzung von Boden und Gewässern. Eine künftige Meerespolitik solle daher Initiativen für die Einführung von Mindestnormen für die Wiederverwertung von Schiffen unterstützen und umweltverträgliche Wiederverwertungsanlagen fördern.

Die Kommission macht darauf aufmerksam, dass mehrere EU-Mitgliedstaaten Abkommen mit Drittstaaten geschlossen hätten über die Aufbringung von Schiffen. Dabei sei es wünschenswert aus Sicht der Kommission, dass ein koordiniertes Konzept beschlossen werde mit einer Arbeitsteilung zwischen den Mitgliedstaaten einschließlich der Marinen – ein, wie die Kommission einräumt, delikates Thema, soweit eine „echte Verbindung“ in Frage stehe.

Im Kampf gegen illegalen, unregulierten und nicht gemeldeten Frischfang will die Kommission durch die Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen des Fischereiabkommens und des Abkommens von Cotonou Entwicklungsländer weiter unterstützen. Sie schlägt im Grünbuch vor, innerhalb der Gemeinschaftsagentur für die Kontrolle der Fischerei ein Kontroll- und Überwachungsnetz einzurichten.

Am Ende des Grünbuches weist die Kommission auf die geografischen Realitäten und ökologischen Merkmale der europäischen Küstengewässer in Ostsee, Mittelmeer, Atlantik, Nordsee oder im Schwarzen Meer (nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens) hin. Während etwa der Atlantik eine große Biodiversität in der Tiefe aufweise (auch Kaltwasserkorallenriffe) und ein großes Wellenergiepotenzial biete, sei das Mittelmeer Teil der großen Seestraßen, die Europa mit Ost- und

Südasien verbinden, durch die Ostsee werde russisches Erdgas und Erdöl geleitet und der Ärmelkanal sei als die wichtigste Seeverkehrsstraße der Welt von besonderer strategischer Bedeutung. Die Unterschiede bedingten eine regionale Planung und Durchführung. Da die EU etwa das Mittelmeer und die Ostsee mit anderen Anrainern teile, seien auch deren maritime und wirtschaftliche Interessen zu berücksichtigen. Zum Einsatz kämen die Instrumente der Nachbarschaftspolitik, aber auch der EU-Entwicklungspolitik.

Die Kommission hat mit Vorlage des Grünbuches ein umfangreiches **Konsultationsverfahren** eingeleitet, in dem die Beteiligten bis zum 30. Juni 2007 Stellung nehmen sollen.

Erste Stellungnahmen liegen bereits vor und können auf der Seite der Kommission eingesehen werden:

http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy_en.html

(Lfd. Nr. E 41/06 vom 31.08.2006)

Quellen:

- Europäische Kommission, Grünbuch „Die künftige Meerespolitik der EU: Eine europäische Vision für Ozeane und Meere“ vom 7. Juni 2006, KOM(2006) 275 endgültig.

Bundestag-Bundesregierungs-Vereinbarung zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union

von Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11

Im Kontext der Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa hatte der 15. Bundestag ein verstärktes Mitwirkungsrecht in EU-Angelegenheiten angemahnt. Rechtzeitig vor Übernahme der deutschen Ratspräsidentschaft präzisiert nun eine vom Präsidenten des Deutschen Bundestages und der Bundeskanzlerin zu unterzeichnende Vereinbarung die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union. Am kommenden Freitag wird sich der Bundestag im Rahmen einer Debatte mit der Vereinbarung befassen. Erweiterte und zeitlich gestraffte Unterrichtspflichten, Fristverkürzungen für die Vorlage von Ressortberichten und eine ausdifferenzierte Berichtspflicht zu

den Räten sollen künftig beitragen, die gegenwärtig als verbesserungsbedürftig empfundenen Mitwirkungsrechte neu auszugestalten.

Europapolitik ist Innen- und Außenpolitik. Die Anzahl der durch europarechtliche Vorgaben veranlassten nationalen Gesetzgebung steigt, während gleichzeitig die Anzahl der Stellungnahmen des Bundestages zu EU-Vorlagen sinkt. Auch ohne das Regelwerk des Vertrages über eine Verfassung für Europa geben dynamische Entwicklungen auf europäischer Ebene, darunter eine zunehmende Verrechtlichung im grundrechtsrelevanten Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit und der GASP sowie die Verfahren zur Koordinierung nationaler Politiken ausreichend Anlass zu einer verstärkten Einbindung der nationalen Parlamente.

Die „Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der europäischen Union in Ausführung des § 6 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (nachfolgend: BBV) wird das jüngste Glied in der langen Kette der Vorschriften sein, die die parlamentarische Kontrolle und Mitwirkung des Bundestages regeln. Pate stand die bereits 1993 getroffene und 1998 ergänzte Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder in EU-Angelegenheiten (Bund-Länder-Vereinbarung), mit der der Bundestag nun im Wesentlichen „gleichzieht“.

Das Grundgesetz (GG), das bereits erwähnte Gesetz über die Zusammenarbeit (EUZBBG), die Geschäftsordnung des Bundestages, eine Ressortabsprache zwischen Ministerien des Bundes, die Grundsätze des EU-Ausschusses für die Behandlung von EU-Vorlagen und nun die neue Vereinbarung bilden ein mehrschichtiges, fein verästeltes Regelwerk, das – einmal aufeinander abgestimmt – helfen soll, mittels rechtzeitiger, kontinuierlicher und systematischer Mitwirkung durch Kontrolle und Gestaltung demokratische Legitimation sicherzustellen. Als Rechtsgrundlage der Vereinbarung war Art. 2 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in EU-Angelegenheiten vorab in Kraft gesetzt worden. Art. 23 Abs. 2 GG legt auf Ebene der Verfassung bereits fest, dass die Bundesregierung den Bundesrat *und* Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten hat.

Die Vereinbarung präzisiert, dass die Bundesregierung den Bundestag frühzeitig, fortlaufend und in der Regel schriftlich über alle Vorhaben im Rahmen der EU unterrichtet. Dazu übersendet sie die in Teil I Ziffer 2 und in Anlage 1 BBV aufgezählten Unterlagen auf dem kürzesten

Weg, Teil I Ziffer 6 BBV. Über aktuelle politische Entwicklungen hat die Bundesregierung im Rahmen politischer Vorwarnung zu informieren.

Zu den Vorhaben gehören u.a. der Bereich der GASP einschließlich der ESVP, Maßnahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, die Handelspolitik sowie völkerrechtliche Verträge, die eine besondere Form der Zusammenarbeit zum Gegenstand haben. Ausdrücklich aufgenommen sind damit Vorschläge für Rechtsakte der sog. dritten Säule. So schafft die Vereinbarung klare Regeln über das Gemeinschaftsrecht hinaus.

Die Unterrichtung erfolgt – wie bislang auch – durch Übersendung von Dokumenten. Die Liste der Dokumente ist umfangreich und enthält neben den Kommissionsdokumenten einschließlich der vorbereitenden Papiere („non-paper“) Berichte der Ständigen Vertretung in Brüssel (sog. Drahtberichte), einschließlich der regelmäßigen Frühwarnberichte, Berichte und Mitteilungen über Sitzungen des Europäischen Rates, des Rates und der informellen Ministertreffen, der Ratsarbeitsgruppen. Letztere umfassen die Arbeitsgruppe „Freunde der Präsidentschaft“, „Antici-Gruppe“ (Vorbereitung für den ASTV II), den Koordinierungsausschuss Art. 36 EU (Koordinierungsausschuss in den Bereichen polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen), den Ausschuss 133 (Verhandlungen über Abkommen im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik) und den Sonderausschuss Landwirtschaft (Vorbereitung Rat Landwirtschaft). Der Bundestag seinerseits verpflichtet sich, für eine vertrauliche Behandlung der Dokumente Sorge zu tragen. Er erhält weiter die Angaben der Kommission, die im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung (ein Verfahren, das die Kommission seit einigen Jahren planmäßig erweitert und standardisiert hat) erarbeitet wurden.

Die Unterrichtungspflichten der Bundesregierung umfassen wie bisher die Vorlage eines sog. Berichtsbogens, der in Anlage 2 BBV enthalten ist, sowie eine umfassende Bewertung durch die Bundesregierung, die ebenfalls eine Gesetzesfolgenabschätzung beinhaltet. Die Frist für die Vorlage des Berichtsbogens, der wie bisher auch neben einer Darstellung der inhaltlichen Schwerpunkte eine Einschätzung der politischen Bedeutung und die Darstellung des besonderen deutschen Interesses umfasst, verkürzt sich durch die Vereinbarung von derzeit 5 Sitzungstagen auf künftig 10 Arbeitstage. Die umfassende Bewertung ist spätestens bis zum Beginn der Beratungen in den Ratsgremien vorzulegen. In den Ausschüssen hat die Bundesregierung eine „geeignete politische Vertretung“ sicher zu stellen.

Teil II der Vereinbarung hat die Stellungnahmen des Bundestages zum Inhalt. Die Bundesregierung hat dem Bundestag in einem frühen Ver-

handlungsstadium Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben und mitzuteilen, bis zu welchem Zeitpunkt eine Stellungnahme noch berücksichtigt werden kann. Auch sieht Ziffer 4 vor, dass im Falle einer Stellungnahme des Bundestages gem. Art. 23 Abs. 3 Satz 1 GG die Bundesregierung im Rat einen Parlamentsvorbehalt einlegen wird, „wenn der Beschluss des Deutschen Bundestages in einem seiner wesentlichen Belange nicht durchsetzbar ist“. Gleichwohl, so sieht es die Vereinbarung vor, bleibt das Recht der Bundesregierung, in Kenntnis der Votes des Parlamentes „aus wichtigen außen- oder integrationspolitischen Gründen abweichende Entscheidungen zu treffen“, unberührt.

Wie für den Bundesrat ist nun auch für den Bundestag festgelegt, dass die Bundesregierung die Fachausschüsse mündlich über die Sitzungen der Eurogruppe, des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees sowie des Wirtschafts- und Finanzausschusses informiert.

Die sog. Vor- und Nachberichte über Sitzungen der Räte und des Europäischen Rates bleiben erhalten, werden aber ausgeweitet auf eine regelmäßige und umfassende Berichterstattung.

Die Ressortabsprache spricht von „Erwartungen des Bundestages“. Die Vereinbarung präzisiert nunmehr auf gleicher Augenhöhe Einzelheiten der verfassungsrechtlich vorgegebenen Mitwirkung. Zwar sind die in der Vereinbarung niedergelegten Rechte und Pflichten nicht grundsätzlich neu, aber die Präzisierungen und erweiterten Informationsrechte signalisieren die Absicht des Parlamentes, sich der EU-Themen frühzeitiger und intensiver als bislang anzunehmen. (Ein Verzicht auf die Übersendung oder Unterrichtung ist gegen den Widerspruch einer Fraktion oder von fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages nicht möglich.) Zur weiteren Ausgestaltung des internen Verfahrens können die Anpassungen der Geschäftsordnung beitragen, die den Ausschüssen etwa die mehrfache Befassung mit überwiesenen Vorlagen erleichtern, das Überweisungsverfahren straffen und beschleunigen helfen und die Folgedokumente einbeziehen.

Die Vereinbarung wird – zufällig – fast zeitgleich mit dem neuen Verfahren der unmittelbaren Zuleitung zahlreicher Kommissionsdokumente seitens der Kommission wirksam. Überdies ist der Bundestag Gastgeber der nächsten COSAC während der deutschen Ratspräsidentschaft, die sich u.a. des Austauschs über die nationalen Debatten in den Parlamenten über das jährliche Arbeitsprogramm und der parlamentarischen Beratung der Politikstrategie der Kommission angenommen hat.

(Lfd. Nr. E 43/06 vom 18.09.2006)

GASP, ESVP und ihre Instrumente – Ein Überblick

von Christian Behme, Tanja Cohrs, Fachbereich WD 2;
Heike Baddenhausen, Johannes Dietrich, Fachbereich WD 11

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) entwickeln sich seit Ende der 90iger Jahre sehr dynamisch. Den formulierten militärischen und zivilen Planzielen entsprechend werden handlungsfähige Strukturen aufgebaut und Einrichtungen geschaffen. Die Entwicklungen sind von einem breiten Konsens getragen und im Einklang mit den im Verfassungsvertrag angelegten Bestimmungen. Die parlamentarische Kontrolle verbleibt in dem intergouvernemental ausgestalteten Bereich auch weiterhin maßgeblich bei den nationalen Parlamenten.

Entwicklung der GASP und der ESVP

Seit 1970 kooperierten die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (EG) im Bereich der Außenpolitik durch das Instrument der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und normierten diese Praxis 1987 in der Einheitlichen Europäischen Akte. Nach dem Ende der bipolaren Konfrontation wurde diese Zusammenarbeit durch den **Vertrag von Maastricht (1993)** in einen einheitlichen institutionellen und rechtlichen Rahmen gefasst und um eine sicherheitspolitische Komponente erweitert. Die dadurch in die EU-Verträge integrierte außen- und **sicherheitspolitische Säule der Europäischen Union** hat in den vergangenen Jahren zusehends an Kohärenz und Handlungsfähigkeit gewonnen. Anders als der Bereich des Gemeinschaftsrechtes (erste Säule) und der in diesem Rahmen durchgeführten gemeinsamen Politiken ist die GASP intergouvernemental ausgestaltet.

Der **Vertrag von Amsterdam (1999)** sah die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik vor. Mit Einführung des Amtes des **Hohen Repräsentanten für die GASP**, derzeit wahrgenommen von Javier Solana („Mr. GASP“), sollte der Außenpolitik mehr Wirksamkeit und Profil verliehen werden. Eine seinerzeit ebenfalls neu geschaffene „Strategieplanungs- und Frühwarninheit“ soll ihn unterstützen. Nachdem die britische Regierung auf dem französisch-britischen Gipfeltreffen im Dezember 1998 in St. Malo ihre traditionelle Haltung, die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO) sei allein Garant für die Sicherheit und Verteidigung Europas, aufgab, war der Weg zum Ausbau der sicherheits- und verteidigungspolitischen

Komponente der GASP hin zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eröffnet.

Mit der „**Erklärung des Europäischen Rats zur Stärkung der GASP**“ von Köln im Juni **1999** wurde der Aufbau einer operativen und eigenständigen ESVP als integraler Bestandteil der GASP eingeleitet. Ziel war es, der EU in Bezug auf internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung Handlungsfähigkeit zu verleihen. Vor allem sollte ein autonomes militärisches Eingreifen bei internationalen Krisen ermöglicht werden, allerdings einschränkend nur „in den Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht beteiligt ist“, um eine Konkurrenzsituation zu vermeiden.

Aufgaben

Im Juni 1992 einigten sich die Mitgliedsstaaten darauf, die Organisation der Westeuropäischen Union (WEU) wieder zu beleben und sie insbesondere zur Erfüllung folgender, auch als „**Petersberg-Aufgaben**“ bezeichneter Missionen zu befähigen: Humanitäre Einsätze, Rettungsmaßnahmen in Katastrophenfällen, friedenserhaltende Einsätze und Kampfeinsätze zur Bewältigung von Krisen sowie friedensschaffende Maßnahmen. Die politischen Beschlüsse von Petersberg sind inzwischen auch Gegenstand der ESVP und seit **2000** mit dem **Vertrag von Nizza** in Art. 17 Abs. 2 EU in die vertraglichen Grundlagen der Union aufgenommen. Somit erfolgte durch die Integration der ehemaligen WEU-Aufgaben in den Vertrag eine genauere Bestimmung möglicher Einsätze im Bereich des nicht-militärischen und militärischen Krisenmanagements der EU. Neben den operativen Aufgaben der WEU hat die EU auch deren nachgeordnete Einrichtungen (Satellitenzentrum in Torrejón, Institut für Sicherheitsstudien in Paris) übernommen. Der WEU verbleiben Residualfunktionen im Hinblick auf die Parlamentarische Versammlung und die Beistandsverpflichtung in Art. 5 WEU-Vertrag. Dieser normiert – anders als Art. 5 des NATO-Vertrages – eine Beistandsverpflichtung der Mitgliedsstaaten und stellt insoweit eine weiterreichende Vertragspflicht dar.

Akteure

Der **Europäische Rat (ER)** legt die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der GASP fest. Er beschließt einstimmig politisch bindende **Gemeinsame Strategien**, die die außen- und sicherheitspolitische Linie der EU bestimmen.

Zentrales Gremium im Bereich der GASP einschließlich der ESVP ist der **Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ (Rat)**, der

auf Grundlage der vom Europäischen Rat bestimmten allgemeinen Richtlinien **Gemeinsame Standpunkte** und **Gemeinsame Aktionen** annehmen kann. In **Gemeinsamen Standpunkten** (politisch bindend) werden politische Konzepte für bestimmte Fragen geographischer oder thematischer Art festgelegt. Die völkerrechtlich bindenden **Gemeinsamen Aktionen** werden verabschiedet, wenn die Union in einer spezifischen Situation operativ tätig werden will. Beschlüsse im Rahmen der GASP folgen grundsätzlich dem Einstimmigkeitsprinzip. Davon kann bei Gemeinsamen Standpunkten oder Aktionen abgewichen werden, wenn diesen eine einstimmig beschlossene Strategie zugrunde liegt. Darüber hinaus können vom Rat einstimmig völkerrechtlich verbindliche **Beschlüsse** oder politisch bindende **Erklärungen** angenommen werden.

Parlamentarische Mitwirkung

An der Mitwirkung des Europäischen Parlaments (EP) im Bereich der GASP hat sich aufgrund des **intergouvernementalen Charakters** seit Maastricht wenig geändert. In den vergemeinschafteten Politikbereichen dagegen hat sich das EP der Rolle eines Mit-Gesetzgebers genähert.

In den Mitgliedstaaten gehört die nationale Außen- und Sicherheitspolitik überwiegend in die Sphäre der Exekutive, in der sich die parlamentarische Mitwirkung weitgehend auf Kontrollbefugnisse beschränkt. Die Schwäche der Parlamente im Bereich der Außenpolitik wird in der Regel dadurch relativiert, dass die Regierungen als primäre außenpolitische Akteure vom Vertrauen einer Parlamentsmehrheit abhängig sind. Ein solches Verhältnis besteht indes nicht zwischen Rat und EP. Gleichwohl hatte sich das EP frühzeitig um die Entwicklung eines sicherheitspolitischen Profils bemüht und einen Ausschuss für Sicherheit und Abrüstung als Unterausschuss des damaligen Politischen Ausschusses eingesetzt.

Zu Beginn der 6. Wahlperiode des EP (2004–2009) konstituierte sich innerhalb des EP-Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten ein **Unterausschuss für Sicherheit und Verteidigung**. Dieser Ausschuss nimmt durch Information und Diskussion de facto in weiten Bereichen zumindest eine **parlamentarische „Begleitung“** in diesem Bereich wahr. Er ist auch mit dem Kontakt zu den nationalen parlamentarischen Verteidigungsausschüssen betraut.

Formell erfolgt die Beteiligung des EP an der GASP nach Art.21 EU im Wesentlichen im Wege von drei Instrumenten. Zum einen unterrichten Ratsvorsitz und Kommission das EP regelmäßig über die aktuellen Ent-

wicklungen in der GASP. Zum anderen hört der Ratsvorsitz das EP zu den wichtigsten Aspekten und grundlegenden Weichenstellungen der GASP und achtet auf eine gebührende Berücksichtigung der Auffassungen des EP. Diese **Konsultationsverpflichtung** erstreckt sich nur auf die Grundentscheidungen der GASP und nicht auf einzelne GASP-Aktivitäten. Schließlich führt das EP seinerseits eine **jährliche Aussprache** über die Fortschritte bei der Durchführung der GASP durch und bezieht dabei auch Themen der ESVP in seine Beratungen ein und kann Anfragen und Empfehlungen an den Rat und die Kommission richten. Während dem Rat daran gelegen ist, die intergouvernementale Ausrichtung der GASP zu wahren, ist das EP bestrebt, seine Einflussmöglichkeiten auf die inhaltliche Gestaltung der GASP zu erweitern.

Finanzierung

Das Haushaltsrecht ermöglicht dem EP eine eingeschränkte Einflussnahme. Finanzausgaben im Rahmen des GASP gehen zwar grundsätzlich zu Lasten des Gemeinschaftshaushaltes und werden als nichtobligatorische Ausgaben eingeordnet, hinsichtlich derer das EP über weitreichende Befugnisse verfügt. Allerdings sind Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen, deren Kosten nach dem Bruttonationaleinkommen auf die Mitgliedstaaten verteilt werden, den haushaltsrechtlichen Befugnissen des EP entzogen. Der ATHENA-Mechanismus ist nur ein Beispiel dafür, dass die budgetäre Kontrolle sowohl dem EP wie auch den nationalen Parlamenten nur in Teilen möglich ist.

Die ESVP nach dem Verfassungsvertrag

Durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) sollen die Handlungsoptionen der Europäischen Union im Bereich der ESVP erweitert und konzeptionell angepasst werden. Unabhängig von der weiteren Entwicklung zur Zukunft des Vertrages kommt ihm insbesondere im Bereich der Sicherheit und Verteidigung eine **Vorwirkung** zu. So wurden im Vertrag angelegte neue Instrumente für eine größere operative Wirksamkeit der europäischen Verteidigung geschaffen. Die im Vertrag vorgesehene **Europäische Verteidigungsagentur** (EDA) wurde bereits 2004 eingerichtet. Die ebenfalls vorgesehene **Solidaritätsklausel** zur gegenseitigen Unterstützung bei der Bewältigung der Folgen von terroristischen Anschlägen und Katastrophen wurde unter dem Eindruck der Anschläge in Madrid im März 2004 vorab aktiviert. Sie ist bis zum Inkrafttreten des Vertrages politisch, aber nicht rechtlich bindend.

Die im VVE getroffenen Neuregelungen zur GASP und ESVP waren und sind von breiter Zustimmung getragen. Künftige Überlegungen, konsensuale Teilbereiche des Vertrages in der einen oder anderen Form umzusetzen, werden diesen Bereich umfassen. Deshalb lohnt ein kurzer Ausblick auf die **beabsichtigten Regelungen**: Auch wenn der VVE keine gemeinsame europäische Verteidigung etabliert, so eröffnet er – wie bereits das geltende Recht in Art. 17 Abs. 1 EU – die Option, dass der Europäische Rat einen **Beschluss über die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik** fasst, den die Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften annehmen. Die Union könnte sich so längerfristig zu einem kollektiven Sicherheitssystem entwickeln. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten grundsätzlich verpflichtet, zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Rat festgelegten Ziele zur Verfügung zu stellen. Die gegenwärtige Differenzierung der Handlungsformen im Bereich der GASP in gemeinsame Strategien, Aktionen und Standpunkte sieht der VVE nicht vor. An ihre Stelle treten als „Europäische Beschlüsse über Aktionen und Standpunkte“ bezeichnete **Sekundärrechtsakte**. Für Ratsbeschlüsse über militärische Missionen gilt wie bisher das Prinzip der Einstimmigkeit.

Signifikanteste Neuerung im Bereich der GASP ist die Einrichtung des Amtes eines **Europäischen Außenministers**. Im Rahmen seiner Doppelfunktion als Vorsitzender im Rat für Außenbeziehungen und Mitglied der Kommission führt er die GASP. Er verfügt über ein eigenes, wenn auch nicht exklusives Vorschlagsrecht für Initiativen im Bereich GASP einschließlich der ESVP. Ihm soll ein eigener Europäischer Auswärtiger Dienst zuarbeiten.

Der Verfassungsvertrag sieht darüber hinaus **neue Flexibilisierungsinstrumente** im sicherheitspolitischen Bereich in Form der „Ständig Strukturierten Zusammenarbeit“ und der „Gruppenbildung“ vor. Im Rahmen des ersten Instruments können jene Staaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf ihre militärischen Fähigkeiten erfüllen, weitergehende Verpflichtungen eingehen. Letzteres sieht die Kooperation einer Gruppe von Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Missionen vor. Eine **Beistandsklausel** war wegen ihres Verhältnisses zu den Beistandsklauseln im NATO- und WEU-Vertrag im Verfassungskonvent kontrovers diskutiert worden. Da der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einiger Mitgliedstaaten ausdrücklich unberührt bleibt, kommt der Beistandsklausel primär politische Bedeutung zu.

Was die parlamentarische Kontrolle angeht, so ließe der Vertrag die **Beteiligung des EP** an der ESVP grundsätzlich unverändert. Die Unterrich-

tungs- und Anhörungspflicht obliegt de lege ferenda dem Europäischen Außenminister, der auf die gebührende Berücksichtigung der Auffassungen des EP zu achten hätte. Die bisher einmal jährlich stattfindende Aussprache über die Fortschritte bei der Durchführung der GASP würde zweimal im Jahr stattfinden und sich ausdrücklich auch auf die ESVP erstrecken.

Die Europäische Sicherheitsstrategie

Mit der von dem Hohen Vertreter Javier Solana ausgearbeiteten und vom ER im Dezember 2003 angenommenen Europäischen Sicherheitsstrategie „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ wurde erstmals ein umfassendes Konzept für die Sicherheitspolitik der EU formuliert. Die Strategie sieht die **EU als globalen Akteur**, der Verantwortung „für die globale Sicherheit und für eine bessere Welt“ tragen soll. Die Zielsetzungen von GASP und ESVP konkretisierend, fordert sie ein aktiveres außenpolitisches Handeln der EU mit verbesserten Fähigkeiten und mit mehr Kohärenz sowie die Zusammenarbeit mit Partnern. Militärische Kapazitäten werden verstanden als Mittel im Zusammenspiel mit zivilen Krisenpräventions- und Krisenbewältigungsmechanismen.

Die Strategie trägt dem veränderten sicherheitspolitischen Umfeld insbesondere nach dem 11. September Rechnung. Sie basiert auf einem **umfassenden Sicherheitsbegriff** und identifiziert als Hauptbedrohungen den Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Regionalkonflikte, „gescheiterte“ Staaten sowie organisierte Kriminalität. Mit neuen Aufgaben wie gemeinsamen Entwaffnungsoperationen oder Unterstützung von Drittländern im Kampf gegen den Terrorismus werden die Petersberg-Aufgaben funktional und geografisch erweitert und präzisiert (so genannte **Petersberg-Plus-Aufgaben**). Das präventive Gesamtinstrument der EU wird betont, der Einsatz militärischer Gewalt als letztes Mittel nicht ausgeschlossen. Die EU bekennt sich zu einer Weltordnung auf der Grundlage eines wirksamen Multilateralismus und der Stärkung internationaler Organisationen (insbesondere der UN) und des Völkerrechts.

Das Markenzeichen der ESVP – Die zivile Komponente

Charakteristikum der ESVP ist der parallele und ausgewogene Aufbau von militärischen wie auch nicht-militärischen Fähigkeiten. So wurde vom Europäischen Rat in Feira (Juni 2000) und ergänzt in Göteborg (Juni 2001) die Ausgestaltung der zivilen Fähigkeiten der ESVP beschlossen. Ein Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM), der das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK)

berät, wurde eingerichtet. Bis 2003 zu erreichende zivile Planziele in Form bestimmter Einsatzreserven in den Bereichen Polizei, Rechtsexperten, Zivilverwaltung und Katastrophenschutz wurden beschlossen. In quantitativer Hinsicht war das Planziel durch die Zusagen ziviler Kräfte der Mitgliedstaaten bereits 2002 erfüllt. Zur weiteren Verbesserung und Ausweitung der zivilen Fähigkeiten wurde im Juni 2004 ein ziviler Aktionsplan verabschiedet.

Im Dezember 2004 formulierte der ER als neues ziviles Planziel das **Civilian Headline Goal 2008**. Das zivile Aufgabenspektrum der ESVP wird durch die Fähigkeit zum Monitoring von Krisen und durch die fachliche Unterstützung der Sonderbeauftragten der EU ergänzt. Die Handlungsfelder werden um Bereiche wie Demobilisierung und Reform des Sicherheitssektors ergänzt. Zur Verbesserung der Qualität ziviler Fähigkeiten wurden Anforderungen an Personal und Ausrüstung der Mitgliedstaaten formuliert, eine zukünftig engere Zusammenarbeit und Abstimmung mit dem militärischen Bereich gefordert sowie die Beschleunigung der Reaktionszeiten angestrebt.

So wurde, um die Entsendegeschwindigkeit zu erhöhen, im Juni 2005 die Bereitstellung so genannter **Civilian Response Teams** beschlossen. Sie sollen ähnlich kurzfristig wie die schnell verlegbaren Polizeigruppen (**Rapid Deployable Police Elements**) zum Einsatz kommen. Außerhalb des ESVP Rahmens kann die EU auf die **European Gendarmerie Force**, gebildet von Italien, Frankreich, Spanien, Portugal und Griechenland, zurückgreifen.

Aufbau von militärischen Fähigkeiten

Als erster praktischer Schritt zur Verwirklichung der ESVP gilt das **Hel-sinki Headline Goal von 1999**. Die EU-Mitgliedstaaten wollten bis 2003 aus nationalen Kontingenten eine **Schnelle Eingreiftruppe der EU** (European Rapid Reaction Force/ERRF) zur internationalen Krisenbewältigung im Rahmen des gesamten Spektrums der **Petersberg-Aufgaben** aufstellen. Diese Truppe sollte etwa 60.000 Mann umfassen und innerhalb von 60 Tagen und mindestens für ein Jahr einsatzfähig sein. Es handelt sich um keine integrierte Truppe, sondern vielmehr um einen so genannten „Pool“ aus nationalen Streitkräften, auf den im Bedarfsfall – unter Voraussetzung der Zustimmung der Mitgliedstaaten – zurückgegriffen werden kann.

Bereits im November 2000 verpflichteten sich die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis zu nationalen Beiträgen. Auf einer Beitragskonferenz wurde die erforderliche Anzahl von Truppen von den Mitgliedstaaten zugesagt (100.000 Soldaten, 400 Luftfahrzeuge, 100 Schiffe) und in

dem Helsinki-Streitkräfte-Katalog (**Helsinki Force Catalogue**) aufgelistet. Obwohl das Headline Goal zwar quantitativ (über)erfüllt wurde, konnte eine Reihe von erheblichen qualitativen Fähigkeitslücken (*capability gaps*) identifiziert werden, insbesondere in den Bereichen strategischer Transport (Luft- und Seetransport über größere Distanzen), strategische Aufklärung und Führungsfähigkeiten. Darüber hinaus sind auch Defizite hinsichtlich Verfügbarkeit sowie der Interoperabilität der verschiedenen nationalen Kontingente vorhanden.

Mit dem **European Capability Action Plan** (ECAP), der die Verteidigungsanstrengungen der Mitgliedstaaten aufeinander abstimmen soll, wurde 2001 vom ER ein Plan zur Überwindung der Fähigkeitslücken beschlossen. Sein Ansatz basiert auf Freiwilligkeit und dezentraler Koordination. Deshalb ist seine Durchsetzungskraft beschränkt, und den Modernisierungsbemühungen sind Grenzen gesetzt.

Wohl deshalb setzte der ER im März 2003 den bereits in Nizza entwickelten Mechanismus zur Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der militärischen Fähigkeitsziele (**Capability Development Mechanism/CDM**) ein. Im Rahmen des CDM wird überprüft, ob die militärischen Erfordernisse den definierten politischen Aufgaben entsprechen und ob die Erfordernisse gegebenenfalls geändert werden müssen, um neue Aufgaben erfüllen zu können. Dabei erfasst ein **Requirements Catalogue** die quantitativen und qualitativen Erfordernisse für die Ausführung der Aufgaben. Ein **Force Catalogue** beinhaltet die nationalen Beiträge im Lichte der erforderlichen Fähigkeiten. Auf Grundlage eines Vergleichs des Requirements Catalogue mit dem Force Catalogue und einer entsprechenden qualitativen Prüfung entsteht der **Progress Catalogue**. Er gibt Auskunft über den aktuellen Stand der verfügbaren Fähigkeiten und der vorhandenen Defizite. Als seinerzeitiges Ergebnis stellte im Mai 2003 der ER fest, „dass die EU nunmehr im gesamten Spektrum der Petersberg-Aufgaben einsatzfähig ist, wobei es Einschränkungen und Zwänge durch anerkannte Lücken gibt“. Diese Einschränkungen bezogen sich auf die Verlegungszeit und Einsätze im „oberen Einsatzspektrum“ der Petersberg-Aufgaben (d.h. bei hochintensiven Kampfhandlungen), insbesondere wenn die EU „parallele Operationen“ durchführt.

Um den in der ESS formulierten veränderten sicherheitspolitischen Anforderungen im Rahmen des Krisenmanagement gerecht zu werden, aber auch angesichts der fortbestehenden qualitativen Mängel, wurde im Juni 2004 auf dem Gipfeltreffen in Brüssel als neues Planziel das **Headline Goal 2010** definiert. Bis zum Jahre 2010 wollen die EU-Mitgliedstaaten in der Lage sein, das auch in den Verfassungsvertrag eingeflossene Spektrum der **Petersberg-Plus-Aufgaben** abzudecken. Un-

ter der Berücksichtigung der realen Erfordernisse der Krisenbewältigung liegt der Fokus auf der Verbesserung qualitativer Aspekte der militärischen Fähigkeiten. Dabei stehen seit diesem Leitziel die Themen der Interoperabilität sowie der Durchhalte- und der Einsatzfähigkeit im Zentrum der Bemühungen. Als Methode zur effektiveren Verwendung der vorhandenen Mittel werden das Zusammenlegen von militärischen Fähigkeiten (Pooling) sowie Aufgabenteilung und Aufgabenspezialisierung (asset sharing) gefordert. Konsequenterweise erfolgt – wie im CDM gefordert – auch eine Aktualisierung des Helsinki Headline Catalogue. Er wird ersetzt durch einen Requirements Catalogue, der den Erfordernissen der Petersberg-Plus-Aufgaben entspricht.

Eine entscheidende Rolle bei der Erfüllung des Headline Goal 2010 kommt der im Juli 2004 geschaffenen **Europäischen Verteidigungsagentur** (European Defence Agency/EDA) zu. Sie soll den Bedarf an künftiger Ausrüstung bestimmen, einheitliche Standards der militärischen Fähigkeiten festlegen und Fähigkeitslücken identifizieren. Beauftragt mit der Koordinierung und Weiterentwicklung der europäischen Rüstungsindustriellen Basis und der Militärtechnologie soll die Rüstungsagentur zu größerer Effizienz der eingesetzten Ressourcen beitragen. „Peer pressure“ soll die Mitgliedstaaten dazu bewegen, militärische Anschaffungen nicht nur auf der Basis nationaler Erwägungen zu machen.

Trotz der Anstrengungen im Bereich der militärischen Fähigkeitsentwicklung stellen die halbjährlich vorzulegenden Fortschrittsberichte (**Capabilities Improvement Chart**) bisher aber nur bescheidene Erfolge fest. Der jüngste Bericht beispielsweise zeigt, dass von 62 identifizierten Fähigkeitslücken lediglich 7 geschlossen wurden und sich bei fünf die Situation verbessert hat. Experten zufolge mangelt es der ESVP daher immer noch an den notwendigen militärischen Kapazitäten für durchhaltefähige Einsätze im oberen Aufgabenspektrum.

Die EU-Battle-Groups

Als wichtiger Schritt zur Verwirklichung der militärischen Handlungsfähigkeit und mittlerweile Baustein des Headline Goal 2010 kann das **Battlegroup**-Konzept gesehen werden. Basierend auf einem britisch-deutsch-französischen Vorschlag beschloss der ER im Juni 2004 die Aufstellung von so genannten Battlegroups. Sie stellen eine **besondere Form von schnellen Eingreifkräften** für die Krisenreaktion dar und sollen im gesamten Aufgabenspektrum eingesetzt werden. Konzeptionell handelt es sich um zwei innerhalb von fünf bis zehn Tagen einsatzfähige hochmobile Einheiten in der Stärke eines Bataillons (etwa 1500

Mann) plus Unterstützungskräften, die über einen Zeitraum von bis zu 120 Tagen operieren können. Gedacht für unabhängige Einsätze oder für die erste Phase einer größeren Operation sollen sie hauptsächlich, aber nicht ausschließlich auf Anfrage der VN eingesetzt werden.

2004 erklärten 13 EU-Staaten, Kapazitäten für Battlegroups zur Verfügung stellen zu wollen, weitere Staaten wollten so genannte Nischenkapazitäten beisteuern. Eine so genannte „Initial Operational Capability“ wurde 2005 erreicht. Laut Präsidentschaftsbericht des Europäischen Rates vom 12. Juni 2006 haben die Mitgliedstaaten sich verpflichtet, die erforderliche Anzahl von „Battlegroup packages“ für 2007, 2008 und 2009 zur Verfügung zu stellen. Außerdem ist sichergestellt, dass die EU ab Januar 2007 die Fähigkeit hat, zwei Battlegroup-Operationen nahezu gleichzeitig durchzuführen. Somit soll die **volle Einsatzfähigkeit** (Final Operational Capability/FOC) **ab 2007** gegeben sein.

Eine wichtige Rolle in diesem Konzept hat der so genannte **Force Generation Process**. Die Bereitschaft eines Mitgliedstaates, Kräfte für Battlegroups zu stellen, wird im Rahmen einer halbjährlichen „Battle Group Coordination Conference“ angezeigt. Eine Nation fungiert jeweils als Lead-Nation und übernimmt damit die Gesamtverantwortung für die Battlegroup. Die weitere Ausplanung und Bereitstellung der Kräfte erfolgt dann in nationaler Verantwortung. Dies umfasst sowohl die Identifizierung der Kräfte, als auch ihr Training und die Zertifizierung der Einsatzfähigkeit. Nach Abschluss dieses Prozesses meldet die Lead-Nation die Einsatzbereitschaft der Battlegroup an die EU.

Institutionen der ESVP

Die seit dem Kölner Gipfel 1999 angedachten ständigen politischen und militärischen Gremien und Strukturen, die die politische und strategische Leitung von Operationen im Rahmen der ESVP gewährleisten sollen, wurden 2000 auf dem Europäischen Rat von Nizza „innerhalb des Rates“ geschaffen. Ein **Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee** (PSK), mit Vertretern möglichst auf Botschafterebene, befasst sich mit allen Fragen der GASP – einschließlich der ESVP – und soll die politische Kontrolle und strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung unter der Verantwortung des Rates wahrnehmen. Ein **EU-Militärausschuss** (die Generalstabschefs der Streitkräfte bzw. die militärischen Vertreter der Mitgliedstaaten) berät das PSK in militärischen Fragen des Krisenmanagements und soll alle militärischen Aktivitäten leiten. Ein EU-Militärstab (EUMS), der als Teil des Generalsekretariates dem Hohen Vertreter für die GASP untersteht, befasst sich mit der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung.

Allerdings verfügt die EU nicht über eine eigene integrierte Kommandostruktur zur operativen Planung und Durchführung von militärischen Operationen. Diese Aufgabe wird entweder von fünf durch einige Mitgliedsstaaten zur Verfügung gestellten nationalen Oberkommandos oder aber von Führungsstrukturen der NATO wahrgenommen, auf die im Rahmen des so genannten **Berlin-Plus-Abkommens** (2003) zurückgegriffen werden kann. Zur Verbesserung der Vorbereitung von EU-Operationen unter Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten wurden zudem eine EU-Zelle beim NATO-Hauptquartier SHAPE sowie NATO-Verbindungselemente beim EUMS eingerichtet.

Um dem dualen Ansatz von zivilen und militärischen Elementen der Krisenintervention der EU gerecht zu werden und die beiden Dimensionen miteinander zu verknüpfen, wurde 2005 beim Militärstab eine **zivil-militärische Planungszelle** eingerichtet. Sie soll – als Schnittstelle – Sachkompetenz für die Zusammenführung von militärischem und zivilem Bereich von EU-Operationen entwickeln sowie die Fähigkeit der EU zur strategischen Planung für das Krisenmanagement stärken.

Zur Planung und Durchführung von autonomen zivilen Operationen bzw. Operationen mit einer zivilen Komponente und für militärische Operationen in zahlenmäßig begrenztem Umfang, für die keine nationalen Hauptquartiere identifiziert werden können, hat der Europäische Rat im Dezember 2004 außerdem die Einrichtung eines **EU-Operationszentrums** innerhalb der zivil-militärischen Zelle beschlossen. Dieses sich noch im Aufbau befindliche Operationszentrum soll Anfang 2007 wirksam sein.

Aktuelle Anstrengungen zum Aufbau militärischer Fähigkeiten

Gegenwärtig wird im Rahmen des CDM zur Erreichung des Headline Goal 2010 die **Erfassung der militärischen Beiträge** der EU-Mitgliedstaaten vorangetrieben. Auf der Grundlage einer durch die österreichische Ratspräsidentschaft erfolgten Zusammenstellung der gemeldeten Beiträge der Mitgliedstaaten soll bis Ende 2006 der Streitkräftekatalog (Force Catalogue) entstehen. Die dann ab 2007 folgende qualitative Analyse soll präzisere Auskunft über qualitative und quantitative Fähigkeitslücken geben und wird daher konkrete Handlungsgrundlagen für die Verbesserung der militärischen Fähigkeiten liefern.

Darüber hinaus arbeitet die EU an einer „**Long Term Vision**“, um Trends nach 2010 für die künftige Fähigkeitsentwicklung zu identifizieren.

ESVP Missionen

Bislang konnte die EU sich auf 16 ESVP-Missionen verständigen, wobei vier (davon drei zivile) bereits abgeschlossen sind. Es handelt sich bei dem überwiegenden Teil der Missionen um Einsätze mit zivilem Charakter, lediglich vier der **16 Operationen** sind militärischer Natur.

Die erste Militäroperation fand 2003 zur Stabilisierung der Lage in Mazedonien (unter Rückgriff auf NATO-Mittel und Fähigkeiten) statt. Mit der Fortsetzung der NATO-geführten SFOR-Operation in Bosnien und Herzegowina als Mission „Althea“ im Dezember 2004 übernahm die EU ihre bisher größte militärische Operation (ca. 7000 Soldaten). Im Rahmen der jüngsten militärischen Mission „EUFOR RD CONGO“ beschloss der Rat (in diesem Falle in der Besetzung der EU-Innenminister) als „Gemeinsame Aktion“ am 27. April 2006 nach der Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat die Entsendung von rund 1700 Soldaten aus 17 Mitgliedstaaten zur Absicherung der Wahlen in der Demokratischen Republik Kongo.

Beispiele für Missionen im zivilen Bereich sind Beobachtermissionen wie in Aceh zur Umsetzung des Friedensabkommens (AMM), Unterstützung beim Aufbau von Polizeistrukturen wie in den Palästinensischen Gebieten (EUPOL COPPS) oder Unterstützung bei der Reform des staatlichen Sicherheitsbereichs in der DR Kongo (EUSEC).

(Lfd. Nr. E 44/06 vom 18.09.2006)

Quellen:

- Biscop, Sven (2004): Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action, in: European Foreign Affairs Review 9, S. 509-527.
- Civilian Capabilities Commitment Conference (2004): Ministerial Declaration, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/82760.pdf#search=%22capability%20conference%20civilian%22.
- Council of the European Union (2004): Civilian Headline Goal 2008, in: [http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/Civilian%20Headline%20Goal%202008/\\$file/Civilian%20Headline%20Goal%202008.pdf#search=%22civilian%20headline%20goal%202008%22](http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/skh/home.nsf/files/Civilian%20Headline%20Goal%202008/$file/Civilian%20Headline%20Goal%202008.pdf#search=%22civilian%20headline%20goal%202008%22).
- Council of the European Union (2006): Capabilities Improvement Chart I/2006, in: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/89603.pdf#search=%22Capabilities%20Improvement%20Chart%202006%22.
- Council of the European Union (2006): Presidency Report on ESDP, 10418/06, 12 June 2006, Brussels, in: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st10/st10418.en06.pdf>.
- Dembinski, Matthias (2006): Militarisierung Europas oder Europäisierung des Militärs, in: Friedensgutachten, 2006, S. 256-265.
- Europäischer Rat (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Helsinki 11./12. Dezember, in: http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_de.htm.
- Europäischer Rat (2003): Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (Dok.9377/03 Presse 138). Brüssel 19./20. Mai 2003, in: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/gena/76070.pdf.

- Europäische Sicherheitsstrategie (2003). Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, Brüssel 12.12.2003, in: http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/DE/reports/76257.pdf#search=%22Europ%C3%A4ische%20Sicherheitsstrategie.%20Ein%20sicheres%20Europa%20in%20einer%20besseren%20Welt%22.
- EU Council Secretariat (2005). Factsheet. EU Battlegroups, in: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/BattlegroupsNov05factsheet.pdf#search=%22Factsheet.%20EU%20Battlegroups%22>.
- EU (2005). Factsheet. The EU Battlegroups and the EU Civilian and Military Cell, in: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Battlegroups.pdf#search=%22Factsheet.%20EU%20Battlegroups%22>.
- Fitschen, Patrick (2005): „Rollenspezialisierungen“ und „Pooling“ – Zauberformeln für ESVP und NATO?, in: Varwick, Johannes (Hrsg.) (2005): Die Beziehungen zwischen NATO und EU, S.139-154.
- Headline Goal 2010, approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004, in: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf#search=%22Headline%20Goal%202010%22>.
- Kleine, Maxim (2005): Die militärische Komponente der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Eine Untersuchung aus europarechtlicher Perspektive, Nomos, Göttingen.
- Kielmansegg, Sebastian (2006): Die verteidigungspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union, in: EuR, Heft 2, 2006, S. 182-201.
- Lindstrom, Gustav (2006): The Headline Goal, Institute for Security Studies, in: <http://www.weltpolitik.net/attachment/0644a930ba1074b5cca2acd4809cbcd5/48828aaa68afabfba388490f841bc996/05-gl.pdf>.
- Maers, Franz Josef (2005): Die „NATO Response Force“ und die „European Rapid Reaction Force“: Kooperationspartner oder Konkurrenten? In: Varwick, Johannes (Hrsg.) (2005): Die Beziehungen zwischen NATO und EU, S. 119-138.
- Military Capability Commitment Conference. Declaration on European Military Capabilities, Brussels, 22 November 2004, in: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/MILITARY%20CAPABILITY%20COMMITMENT%20CONFERENCE%2022.11.04.pdf#search=%22military%20capability%20commitment%20conference%22>.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (2006): Die EU als Akteur in den Internationalen Beziehungen, in: Kadelbach, Stefan/Hofmann (Hrsg.): Die Außenbeziehungen der Europäischen Union, Nomos Verlag 2006, S. 11-37, im Erscheinen, in: <http://www.walt.uni-wuerzburg.de/polwiss/ls-polwiss/download/eu-akteur.pdf#search=%22petersberg%20plus%20aufgabenpektrum%22>.
- Perthes, Volker/ Mair, Stefan (Hg.) (2006): Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Aufgaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, SWP-Studie, August 2006.
- Rummel, Reinhardt (2006): Die zivile Komponente der ESVP. Reichhaltiges Gestaltungspotential für europäische Krisenintervention, SWP-Studie S16, Juli 2006.
- Schmalz, Uwe (2005): Die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1990-2004, in: Varwick, Johannes (Hrsg.) (2005): Die Beziehungen zwischen NATO und EU, S. 45-59.
- Schmitt, Burkard (2005): European Capabilities Action Plan (ECAP), Institute for Security Studies, in: [http://www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf#search=%22%20European%20Capabilities%20Action%20Plan%20\(ECAP\)%22](http://www.iss-eu.org/esdp/06-bsecap.pdf#search=%22%20European%20Capabilities%20Action%20Plan%20(ECAP)%22).
- Annegret Bendiek, Hannah Whitney-Steele: Wein predigen und Wasser ausschenken, Die Finanzierung der EU-Außenpolitik, SWP-Aktuell 31 vom Juli 2006.

Schutzklauseln und Übergangsfristen im Vertrag über den EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien

von Christoph Hellriegel, Fachbereich WD 11

Der Beitrittsvertrag mit Bulgarien und Rumänien wurde am 25. April 2005 in Luxemburg unterzeichnet und muss nun von allen 25 Mitgliedstaaten ratifiziert werden, damit beide Länder der Europäischen Union (EU) beitreten können. Deutschland hat das Ratifizierungsverfahren eingeleitet. Der von der Bundesregierung beschlossene Entwurf eines Gesetzes zum Beitrittsvertrag wurde dem Bundestag am 20 Juli 2006 übersandt. Im letzten der sog. Fortschrittsberichte vom 16. Mai 2006 wandte sich die Kommission gegen eine Verschiebung des Beitritts auf den 1. Januar 2008 – eine Möglichkeit, die im Beitrittsvertrag vorgesehen ist – und sprach sich daher faktisch für einen Beitritt zum 1. Januar 2007 aus, allerdings verknüpft mit bestimmten strengen Auflagen. Sollten Defizite fortbestehen, könnten allgemeine Schutzklauseln aus den Beitrittsverträgen aktiviert werden, die es ermöglichen, die Teilnahme am Binnenmarkt einzuschränken oder Landwirtschafts- bzw. Strukturhilfen einzubehalten. Verschiedene Politiker haben sich schon vor dem für den 26. September 2006 angekündigten, abschließenden Fortschrittsbericht der Kommission für die Aktivierung der Schutzklauseln ausgesprochen.

1. Einleitung

Im Beitrittsvertrag mit Bulgarien und Rumänien wurden, ebenso wie schon bei der sog. Osterweiterung im Jahr 2004, **Schutzklauseln** („safeguard clauses“) vorgesehen, die für die ersten drei Jahre der Mitgliedschaft ein vereinfachtes Verfahren für Schutzmaßnahmen vorsehen. Die Klauseln finden sich in der „Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Bulgarien und Rumäniens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge“ (Beitrittsakte), die nebst ihren Anhängen Bestandteil des Beitrittsvertrages ist (vgl. Art. 2 Vertrag).

Diese Schutzklauseln unterscheiden sich von den zeitlich befristeten Übergangsbestimmungen, die unter anderem in den Bereichen Arbeitnehmerfreizügigkeit und grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung vereinbart wurden (dazu unter 5). Die Schutzklauseln erlauben unter bestimmten Voraussetzungen Abweichungen von den Bestimmungen des EG-Vertrages (EGV) und des Beitrittsvertrages, um im Ein-

zufall unvorhergesehene Probleme des Beitrittsprozesses zu lösen. Dabei können **verschiedene Kategorien** von Schutzklauseln unterschieden werden: einerseits Bestimmungen, die dem Schutz der nationalen Wirtschaft vor beitriffsbedingten Beeinträchtigungen dienen und andererseits Bestimmungen, die einen Sanktionsmechanismus im Falle der Nichteinhaltung von Beitrittsverpflichtungen enthalten. Zudem wurden beim Beitritt von Bulgarien und Rumänien besondere Schutzmechanismen vorgesehen, die unter bestimmten Bedingungen sogar eine Verschiebung des Beitritts um ein Jahr auf den 1. Januar 2008 ermöglichen.

2. Bestimmungen zum Schutz der nationalen Wirtschaft

Nach Art. 36 der Beitrittsakte können alte und neue Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren nach dem Beitritt „bei Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen oder welche die **wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebiets beträchtlich verschlechtern** können“, bei der Europäischen Kommission eine Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragen. Diese entscheidet im Dringlichkeitsverfahren – auf ausdrücklichen Antrag sogar binnen fünf Arbeitstagen – über Art und Ausmaß der erforderlichen Schutzmaßnahmen. Die beschlossenen Maßnahmen sind sofort anwendbar. Für das Entscheidungsverfahren der Europäischen Kommission gilt ihre Geschäftsordnung, die eine Beschlussfassung mit Mehrheit vorsieht (Art. 8 Abs. 3).

Die Maßnahmen müssen verschiedenen Anforderungen genügen: Vorrangig müssen solche Maßnahmen gewählt werden, die das Funktionieren des Binnenmarktes am wenigsten stören. Sie dürfen keine Grenzkontrollen mit sich bringen und müssen den Interessen aller Beteiligten Rechnung tragen. Außerdem dürfen die Maßnahmen von den Vorschriften des EGV und der Beitrittsakte nur abweichen, „soweit und solange dies unbedingt erforderlich ist“, um die wirtschaftlichen Störungen zu beseitigen.

Schutzklauseln wirtschaftlicher Art sind dem Europarecht, das auf eine möglichst umfassende Realisierung eines Gemeinsamen Marktes ausgerichtet ist, an sich fremd. Zur Anwendung gelangten sie allerdings nicht nur bei der Osterweiterung 2004, sondern **schon in früheren Assoziations- und Beitrittsverträgen**, etwa in Art. 112 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum aus dem Jahre 1992 oder in Art. 152 der Akte über die Aufnahme von Norwegen, Österreich, Finnland und Schweden aus dem Jahre 1994. Grund dafür sind die wirt-

schaftlichen Störungen, die bei der mit einer Grenzöffnung verbundenen Umbruchsituation in besonderem Maße auftreten können.

3. Bestimmungen zur Sanktionierung von Rechtsverstößen

Eine andere Zielrichtung verfolgen Art. 37 und 38 der Beitrittsakte, nach denen die Kommission in bestimmten Fällen Maßnahmen erlassen kann, um gegen die Nichteinhaltung von Beitrittsverpflichtungen vorzugehen. Diese zweite Kategorie von Schutzmaßnahmen trifft ausschließlich die Beitrittsländer und stellt eine neue Form eines Sanktionsmechanismus dar.

Art. 37 der Beitrittsakte betrifft Verstöße der neuen Mitgliedstaaten gegen ihre im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen (sog. **Binnenmarktschutzklausel**). Wird dadurch eine „ernste Beeinträchtigung des Funktionierens des Binnenmarktes“ oder die unmittelbare Gefahr einer solchen Beeinträchtigung hervorgerufen, so kann die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaates oder auf eigene Initiative für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren nach dem Beitritt geeignete Maßnahmen erlassen. Vorrangig sind auch hier Maßnahmen zu wählen, die das Funktionieren des Binnenmarktes am wenigsten stören. Gegebenenfalls sind vor einem Vorgehen nach Art. 37 sektorale Schutzmechanismen anzuwenden, wie sie etwa im Bereich der Lebensmittelsicherheit oder dem Straßenverkehr bestehen. Die Schutzmaßnahmen dürfen keine willkürliche Diskriminierung oder eine versteckte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

Nach Art. 37 wäre daher die **Aussetzung binnenmarktrechtlicher Bestimmungen** möglich, die den betroffenen neuen Mitgliedstaat begünstigen (Fernhalten von Waren und Dienstleistungen, Nichtanerkennung von Diplomen, Beibehaltung von Steuerkontrollen an den Binnengrenzen). Die Kommission hält in ihrem letzten Fortschrittsbericht sogar die Einbehaltung von Zahlungen an Bulgarien und Rumänien auf der Grundlage von Art. 37 für möglich, wenn diese Länder nicht die erforderlichen Garantien für die ordnungsgemäße Ausgabe der EU-Gelder im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung bieten (Agrarpolitik, Strukturfonds, Kohäsionsfonds).

Art. 38 der Beitrittsakte betrifft die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen in den Bereichen Zivil- und Strafrecht (sog. **Schutzklausel für die Bereiche Justiz und Inneres**). Treten in diesen Bereichen in einem neuen Mitgliedstaat „ernste Mängel“ auf oder besteht die Gefahr

solcher Mängel, kann die Kommission wie in Art. 37 auf Antrag eines Mitgliedstaates oder auf eigene Initiative und nach Konsultation der Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen treffen. Ein Beispiel hierfür wäre die Aussetzung der automatischen Anerkennung von Gerichtsurteilen oder der Vollstreckung von Haftbefehlen, die der betroffene neue Mitgliedstaat erlassen hat. Als weniger einschneidendes Mittel wäre zunächst die Einführung eines Verfahrens zur weiteren Überwachung im Bereich Justiz und Inneres denkbar, das Jahresberichte mit Fortschrittsindikatoren vorsehen würde.

Die auf Art. 37 und 38 gestützten Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein und dürfen nicht länger als unbedingt nötig aufrechterhalten werden. Obwohl der Anwendungsbereich der Bestimmungen auf einen Zeitraum von drei Jahren beschränkt ist, dürfen einmal erlassene Maßnahmen auch danach noch angewandt werden, wenn die einschlägigen Verpflichtungen noch nicht erfüllt sind. Die Schutzklauseln können **auch schon vor dem Beitritt** aufgrund der Ergebnisse der Überwachung geltend gemacht werden. Die Maßnahmen treten dann am ersten Tag der Mitgliedschaft in Kraft, sofern nicht ein späterer Zeitpunkt vorgesehen ist.

Anders als beim Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV muss bei den Schutzklauseln der Art. 37 und 38 nicht zuerst der Europäische Gerichtshof angerufen werden, bevor von der Kommission Maßnahmen erlassen werden dürfen. Diese Bestimmungen stellen deshalb ein schnelles und wirksames Mittel bereit, um gegen die Nichteinhaltung von Beitrittsverpflichtungen vorzugehen. Nach dem Beitritt von 2004 war es bislang allerdings nicht nötig, auf die entsprechenden Schutzklauseln aus der Beitrittsakte zurückzugreifen.

4. Aufschubklauseln

Neu im Beitrittsvertrag mit Rumänien und Bulgarien sind zusätzliche spezielle Schutzklauseln, die eine Verschiebung des Beitritts auf den 1. Januar 2008 zulassen.

Nach Art. 39 Abs. 1 der Beitrittsakte kann der Rat auf Empfehlung der Kommission einstimmig beschließen, den Zeitpunkt des Beitritts eines oder beider Staaten um ein Jahr auf den 1. Januar 2008 zu verschieben (**Aufschubklausel**), wenn auf der Grundlage des Monitorings „eindeutig nachgewiesen ist, dass sich die Vorbereitungen im Hinblick auf die Übernahme und Umsetzung des Besitzstands in Bulgarien oder Rumänien auf einem Stand befinden, der die ernste Gefahr mit sich bringt,

dass einer dieser Staaten in einigen wichtigen Bereichen offenbar nicht in der Lage ist, die Anforderungen der Mitgliedschaft bis zum Beitrittstermin 1. Januar 2007 zu erfüllen.“

Nur für Rumänien wurde die sog. „**Super-Schutzklausel**“ (Art. 39 Abs. 2 und 3 Beitrittsakte) eingeführt, wonach im Rat schon eine qualifizierte Mehrheit ausreicht, um auf Empfehlung der Kommission eine Verschiebung des Termins zu beschließen, wenn bei der Erfüllung bestimmter – im Anhang aufgezählter – Verpflichtungen durch Rumänien ernste Mängel festgestellt werden. Als besonders kritisch wurden damals zum einen die Umsetzung des Schengen-Aktionsplans, die Sicherung der Außengrenzen, eine Justizreform, die Korruptionsbekämpfung, die Abgrenzung der Aufgaben von Gendarmerie und Polizei, eine Strategie zur Kriminalitätsbekämpfung, zum anderen die Kontrolle staatlicher Beihilfen und eine Verbesserung der Vollzugspraxis im Beihilferecht, die Vorlage eines Umstrukturierungsplans für den Stahlsektor sowie die Arbeit des Wettbewerbsrats angesehen (vgl. Anhang IX der Beitrittsakte).

Aufgrund der letzten Fortschrittsberichte der Kommission gilt die Aktivierung der „Super-Schutzklausel“ im Hinblick auf Rumänien, das danach in vielen Bereichen besser vorbereitet erscheint, allerdings als eher unwahrscheinlich.

5. Übergangsfristen

Artikel 23 der Beitrittsakte sieht umfangreiche Übergangsmaßnahmen vor, die im Einzelnen in den Anhängen VI (Bulgarien) und VII (Rumänien) geregelt sind. Die wichtigsten Bestimmungen betreffen insoweit Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit.

Kernregelung der komplexen Bestimmungen zur **Arbeitnehmerfreizügigkeit** sind die bereits aus der letzten Erweiterungsrunde bekannten gestuften Übergangsfristen von bis zu sieben Jahren (2+3+2; näher dazu Temming, Nowak). Die derzeitigen Mitgliedstaaten können die bisherigen nationalen Regelungen zunächst für zwei Jahre aufrechterhalten (vgl. IHK Frankfurt zum status quo in Deutschland). Vor Ablauf der zwei Jahre wird die weitere Erforderlichkeit überprüft. Die derzeitigen Mitgliedstaaten teilen dann der Kommission mit, ob sie weiterhin die bisherigen nationalen oder auf bilateralen Vereinbarungen beruhenden Maßnahmen anwenden wollen, oder ob fortan die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen Anwendung finden. Fünf Jahre nach Beitritt ist dann prinzipiell der *acquis communautaire* maßgeblich. Aller-

dings kann ein Mitgliedstaat „im Falle schwerwiegender Störungen seines Arbeitsmarktes oder der Gefahr derartiger Störungen nach entsprechender Mitteilung an die Kommission“ die bisherigen Regelungen „bis zum Ende des Zeitraums von sieben Jahren nach dem Tag des Beitritts weiter anwenden.“ Die Entscheidung, ob die Übergangsregelungen verlängert werden sollen, liegt also im eigenen Ermessen der jeweiligen Mitgliedstaaten.

Auch für die **grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung** sind für Deutschland und Österreich in Teilbereichen – entsprechend den Regelungen bei der sog. Osterweiterung (dazu näher Temming) – Übergangsfristen ausgehandelt worden. So können beide Länder „um tatsächlichen oder drohenden schwerwiegenden Störungen in bestimmten empfindlichen Dienstleistungssektoren auf ihren Arbeitsmärkten zu begegnen, [...] nach Unterrichtung der Kommission von Art. 49 Abs. 1 des EG-Vertrags abweichen, um im Bereich der Erbringung von Dienstleistungen durch in Bulgarien [bzw. Rumänien] niedergelassenen Unternehmen die zeitweilige grenzüberschreitende Beschäftigung von Arbeitnehmern einzuschränken [...].“ Diese Möglichkeit haben beide Länder, solange sie im Rahmen des 2+3+2-Modells noch nationale oder bilaterale Maßnahmen in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit anwenden (s.o.). Einschränkungen können dabei in Deutschland das Baugewerbe, die Gebäude-, Inventar- und Verkehrsmittelreinigung sowie die Innendekoration betreffen. Österreich hat darüber hinaus auch gärtnerische Dienstleistungen, die Be- und Verarbeitung von Natursteinen, die Herstellung von Stahl- und Leichtmetallkonstruktionen, Schutzdienste, die Hauskrankenpflege und das Sozialwesen ausgenommen.

Im Bereich der Kapitalverkehrsfreiheit haben umgekehrt gerade Bulgarien und Rumänien Einschränkungen beim **Immobilienwerb** durch Ausländer durchgesetzt. So gelten für den Erwerb von Grundstücken für Zweitwohnsitze durch Staatsangehörige der Mitgliedstaaten und der Vertragsparteien des EWR-Abkommens ohne Wohnsitz im jeweiligen Beitrittsland für fünf Jahre nach dem Beitritt weiterhin die restriktiven nationalen Regelungen der Beitrittsländer. Für Agrar- und Forstland können – entsprechend der Regelung beim Beitritt der zehn neuen Mitglieder – die nationalen Regelungen grundsätzlich sogar für sieben Jahre beibehalten werden. Die Beschränkungen gelten aber nicht für selbständige Landwirte mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats, die sich im jeweiligen Beitrittsland niederlassen und dort einen Wohnsitz anmelden wollen. Nach drei Jahren hat eine Überprüfung der Übergangsregelungen stattzufinden. Der Rat kann dann auf

Vorschlag der Kommission einstimmig beschließen, den Übergangszeitraum zu verkürzen oder zu beenden.

(Lfd. Nr. E 45/06 vom 21.09.2006)

Quellen und Literatur:

- Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, der Tschechischen Republik, dem Königreich Dänemark, der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Estland, der Hellenischen Republik, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, Irland, der Italienischen Republik, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, dem Großherzogtum Luxemburg, der Republik Ungarn, der Republik Malta, dem Königreich der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik, der Republik Finnland, dem Königreich Schweden, dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland (Mitgliedstaaten der Europäischen Union) und der Republik Bulgarien und Rumänien über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union vom 25. April 2005, ABl. 2005 Nr. L 157 vom 21. Juni 2005, S. 11.
- Akte über die Bedingungen des Beitritts der Bulgarischen Republik und Rumäniens und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge, ABl. Nr. L 157 vom 21. Juni 2005, S. 203.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 25. April 2005 über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union, BT-Drucksache 16/2293 vom 21.7.2006.
- IHK Frankfurt am Main, Übergangsfristen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit, http://www.frankfurt-main.ihk.de/international/eu_erweiterung/arbeitnehmer/index.html [Stand: 20.9.2006].
- Nowak, Carsten, EU-Osterweiterung, Personenfreizügigkeit und staatliche Schutzpflichten im Bereich der sozialen Sicherheit, EuZW 2003, S. 101.
- Sack, Jörn, Neuartiges System von Schutzklauseln im Beitrittsvertrag 2003, EuZW 2002, S. 706.
ders., Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien formell abgeschlossen – immer neue Formen von „Schutzklauseln“, EuZW 2005, S. 34.
- Temming, Felipe, EU-Osterweiterung: Wie beschränkt ist die Dienstleistungsfreiheit?, RdA 2005, S. 186.

Dieser Europa-Beitrag basiert zum Teil auch auf dem Aktuellen Begriff „Schutzklauseln im EU-Beitrittsvertrag“ von Jan Schlichting und Wolfram Spelten vom 19.11.2004 (Nr. 41/2004).

Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent

– Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch von 2001 –

von Sabine Stuppert, Fachbereich WD 5

Der Verkehrssektor ist ein wesentlicher Faktor, der für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes unerlässlich ist. Auf ihn entfallen rund sieben Prozent des europäischen Bruttoinlandprodukts. Rund fünf Prozent der Arbeitsplätze in der EU sind im Verkehrsbereich angesiedelt. Aus diesem Grund hat die europäische Verkehrspolitik eine immense Bedeutung für das Wirtschaftswachstum und damit für Arbeitsplätze und soziale Sicherheit in Europa. Die EU-Kommission hat nun am 22.6.2006 ihre Halbzeitbilanz „Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent“ zum Weißbuch: „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft“ von 2001 vorgelegt. Darin bewertet die Kommission den Erfolg der bisherigen Verkehrspolitik, formuliert Maßnahmen für eine Strategie der nachhaltigen, innovativen, sicheren und effizienzorientierten Mobilität innerhalb Europas und legt den Arbeitsplan für den Zeitraum 2006 bis 2010 fest. Schwerpunktmäßig setzt die Kommission bei der Formulierung ihrer verkehrspolitischen Ziele auf intelligente Verkehrssysteme, Energieeffizienz und umweltfreundliche Kraftstoffe sowie auf einen Aktionsplan zur Güterverkehrslogistik. Entsprechend der Planung der finnischen Ratspräsidentschaft soll der Europäische Rat im Oktober 2006 die Ergebnisse der Halbzeitbilanz und den darin aufgeführten Maßnahmenkatalog diskutieren.

1. Hintergrund

Die EU betrachtet Mobilität als eine wesentliche Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit von Industrie- und Dienstleistungsunternehmen in Europa. Schon das erste verkehrspolitische Weißbuch „Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik“ aus dem Jahr 1992 stellt deshalb den freien Verkehr von Personen, Gütern und Dienstleistungen in den Mittelpunkt der politischen Betrachtung. Auch das im Jahr 2001 folgende Weißbuch übernahm diese Zielstellung. Die darin formulierten Anforderungen an eine europäische Verkehrspolitik nennen effiziente und effektive Verkehrssysteme als wesentliche Voraussetzung für Wirtschaftswachstum, soziale Sicherheit und Umweltschutz

in Europa. Dieser Ansatz steht ganz im Einklang mit der Lissabon-Strategie aus dem Jahr 2000.

Seit der Veröffentlichung des Weißbuches im Jahr 2001 sind zahlreiche Rechtsvorschriften verabschiedet worden, u.a.

- zur Wettbewerbsöffnung des Schienengüterverkehrs,
- zur Verbesserung der Sozialstandards im Straßenverkehr und
- zum Aufbau eines einheitlichen europäischen Luftraums.

Im Rahmen des Projektes der transeuropäischen Verkehrsnetze wurden 30 vorrangige Projekte durch die EU-Mitgliedstaaten definiert, die sich nun in der Realisierungsphase befinden. Außerdem ermöglicht die Einführung einer Straßengebührenrichtlinie die Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur. Weitere europäische Projekte sind „Marco Polo“ (intermodaler, d.h. kombinierter Güterverkehr), „Galileo“ (Satellitennavigationssystem), „ERTMS“ (Eisenbahnverkehrsleitsystem) und „SESAR“ (Luftverkehrskontroll- und Luftverkehrsmanagementsystem). Sie alle haben ein modernes, auf Effizienz ausgerichtetes und Ressourcen sparendes europäisches Verkehrsnetz im Blickpunkt.

2. Entwicklung des Verkehrssektors

Zwischen 1995 und 2004 wuchs der europäische Güterverkehr um jährlich 2,8 Prozent. Die Personenbeförderung lag im gleichen Zeitraum bei einem durchschnittlichen Jahreswachstum von 1,9 Prozent.

Wachstum und Beschäftigung im Verkehrssektor (Güter- und Personenbeförderung)

	Direkte Beschäftigte - in Mio. -		Anteil am Gesamtverkehr - in Prozent -		Zuwachs 1995–2004 - in Prozent -	
	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen
Straßenverkehr	2,6	1,7	44	84	+35	+19 PKW +5 Busse
Schienenverkehr		1,2	10	7	+6	+9
Wasserverkehr*		0,2	42	<1	+29	k.A.
Luftverkehr*		0,4	0,1	8	k.A.	+55

* innerhalb der EU

Quelle: EU-Kommission (2006)

Insgesamt wuchs der Güterverkehr von 1995 bis 2004 um 28 Prozent, die Personenbeförderung um 18 Prozent.

Das Straßenverkehrsnetz ist dabei nach wie vor der am häufigsten genutzte Transportweg. Die Güter- und Personenbeförderung auf dem Schienenweg folgt mit deutlichem Abstand. Nach Feststellungen der EU-Kommission scheint aber der Rückgang des Güterschienenverkehrs gestoppt und in einigen Mitgliedstaaten sogar umgekehrt zu sein. Gravierend sind der Anstieg der Güterbeförderung auf dem Wasserweg sowie die große Bedeutung des Luftverkehrs für die Personenbeförderung innerhalb der EU.

Für den Zeitraum 2000 bis 2020 prognostiziert die Kommission im gesamten Güterbeförderungssektor einen Zuwachs um rund 50 Prozent. Dabei erwartet sie für den Straßengüterverkehr 55 Prozent, für den Schienengüterverkehr 13 Prozent, für den Kurzstreckenseeverkehr 59 Prozent und für die Binnenschifffahrt 28 Prozent Steigerung.

Bei der Personenbeförderung sieht sie für den gleichen Zeitraum eine Steigerung um 35 Prozent voraus. Dabei wird sich der Luftverkehr mit einer Wachstumsrate von 108 Prozent am stärksten entwickeln, gefolgt vom Pkw-Verkehr mit 36 Prozent.

Durch den Personen- und Güterbeförderungsverkehr entstehen Umweltkosten von rund 1,1 Prozent des Bruttoinlandprodukts der EU. Vor dem Hintergrund, dass der Verkehrssektor ein wichtiger Wachstumsmotor für die europäische Wirtschaft ist, aber gleichzeitig durch CO₂-Emissionen, Feinstaub oder Lärm die Umwelt belastet, zeichnet sich ein Zielkonflikt ab, den es durch geeignete Maßnahmen zu lösen gilt.

3. Zukunft der europäischen Verkehrspolitik

Das im Jahr 2005 eingeleitete Konsultationsverfahren und die Wachstumsraten im Verkehrssektor bestätigten die zentrale Bedeutung einer europäischen Verkehrspolitik, verdeutlichten aber auch die Grenzen des verkehrspolitischen Instrumentariums der EU. Nach Auffassung der Kommission ist eine Neuausrichtung der politischen Maßnahmen unabdingbar. In ihrer Halbzeitbilanz schlägt die Kommission deshalb einen Maßnahmenkatalog vor, der zu einem ganzheitlichen Verkehrskonzept führen soll. Ein ständiger Dialog zwischen europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene ist dabei die Grundvoraussetzung zur raschen und effektiven Umsetzung einer europäischen Verkehrspolitik.

Wesentliche Kriterien für ein modernes europäisches Verkehrssystem sind danach:

- kostengünstige Verkehrsdienstleistungen,
- optimierte Nutzung aller Verkehrsträger (u.a. kombinierter Verkehr, Co-Modality),
- Schutz der Umwelt durch Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger,
- Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit,
- Schutz von Anbietern und Nachfragern von Verkehrsdienstleistungen (Passagierrechte, Mindestnormen bei der Beschäftigung, Qualifizierung der Beschäftigten, Gefahrenabwehr u.a.),
- Innovationen im Bereich Energieeffizienz, alternativer Energien und intelligenter Verkehrsmanagementsysteme.

Insbesondere sollen Verkehrsszenarien künftig mit einem Zeithorizont von 20 bis 40 Jahren entwickelt werden.

Die größten aktuellen Probleme im Verkehrssektor sind die relativ einseitige Belastung der Straßen – und damit auch der Städte – und des Luftraums sowie die daraus resultierende Belastung der Umwelt. Das Ziel der europäischen Verkehrspolitik ist daher, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Straßen-, Schienen-, Wasserstraßen- und Luftverkehr herzustellen. Dazu ist der weitere zügige Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V), das alle Verkehrsträger sowie innovative Verkehrsmanagementsysteme umfasst, notwendig.

In dem vorgestellten Arbeitsplan legt die Kommission einen Schwerpunkt auf die Optimierung des Güterverkehrs, indem sie eine Logistikstrategie noch in diesem Jahr im Rahmen eines Konsultationsverfahrens diskutieren will, um im Jahr 2007 einen Aktionsplan vorlegen zu können. Ein zweiter Schwerpunkt ist der Energieverbrauch. Auch in diesem Bereich soll noch im Jahr 2006 ein Aktionsplan für Energieeffizienz veröffentlicht werden. Parallel dazu sieht die Kommission in der Entwicklung und Einführung alternativer Kraftstoffe eine wichtige Aufgabe.

4. Finanzierung

Die Mitgliedstaaten der EU, in deren alleiniger Finanzverantwortung letztendlich die Verwirklichung einer europäischen Verkehrspolitik liegt, investieren zurzeit weniger als ein Prozent des Bruttoinlandprodukts in ihre Verkehrsinfrastruktur. Selbst der EU-Haushalt sieht bis zum Jahr 2013 nur eine geringe Erhöhung der TEN-V-Mittel vor. Diese betragen für den Planungszeitraum 2000 bis 2006 rund 4,37 Mrd. Euro.

Um die notwendigen Investitionen in die TEN-V-Vorhaben zu realisieren, ist es nach Auffassung der Kommission deshalb notwendig, alle verfügbaren Finanzquellen (TEN-Haushalt, Struktur- und Kohäsionsfonds, Kapitalmarktdarlehen), mittels derer die Verkehrsprojekte kofinanziert werden können, zu mobilisieren. Auch Entgeltssysteme wie zum Beispiel die Lkw-Maut können als Finanzierungshilfe für die Verkehrsinfrastruktur und gleichzeitig als Instrument zur Verkehrslenkung und -optimierung dienen. Ein Augenmerk sollte nach Auffassung der EU auf die Entwicklung neuer Arten der Finanzierung gelegt werden.

5. Weiteres Vorgehen

Die Halbzeitbilanz wird im Oktober 2006 im Europäischen Rat diskutiert werden. Außerdem will die Kommission eine öffentliche Konsultation starten. Erst nach eingehender Bewertung der Ergebnisse will sie die vorgeschlagenen Leitlinien in konkrete Maßnahmen umsetzen.

(Lfd. Nr. E 48/06 vom 05.10.2006)

Quellen:

- U-KOMMISSION (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent – Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch der Europäischen Kommission von 2001. KOM(2006) 314 endg. vom 22.6.2006.
- EU-KOMMISSION (2001): Weißbuch – Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft. KOM(2001) 370 endg. vom 12.9.2001.

Das Konzept einer transatlantischen Freihandelszone

von Dr. Jörg Schneider, Claus Broekmans, Madina Sekandari,
Fachbereich WD 11

Die USA und die EU sind füreinander nicht nur die bedeutendsten politischen, sondern zugleich die wichtigsten Handels- und Wirtschaftspartner. Trotz des rasanten wirtschaftlichen Aufschwungs in Asien entfallen immer noch mehr als die Hälfte des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) auf die transatlantischen Partnerstaaten. Um die herausgehobenen bilateralen Beziehungen zu intensivieren und weitere Wachstums- und Beschäftigungspotentiale zu erschließen, wurde

jüngst im Europäischen Parlament die Errichtung einer Transatlantic Free Trade Area (TAFTA) zwischen der EU und den USA gefordert. Die Europäische Kommission ist hingegen skeptisch gegenüber Plänen zur Errichtung einer transatlantischen Freihandelszone.

Transatlantische Wirtschaftsbeziehungen

Die Volkswirtschaften der USA und der EU sind inzwischen schon so miteinander verflochten, dass von einem Nordatlantischen Wirtschaftsraum gesprochen werden kann. Auch nach dem Aufstieg neuer globaler Wirtschaftsmächte und der allmählichen Verschiebung des Zentrums der Weltwirtschaft sind die USA bis heute der wichtigste Handelspartner für die EU. Gleichzeitig ist die EU der zweitwichtigste Handelspartner nach Kanada für die USA. 2005 exportierte sie Waren im Gesamtwert von 250 Mrd. € in die USA, umgekehrt wurden Waren im Wert von 234 Mrd. € aus den USA importiert. 13,3 % aller importierten EU-Waren stammen aus den USA und 23,7 % aller exportierten Waren gehen dorthin. Wie der Warenaustausch, so ist auch das Austauschvolumen im Dienstleistungssektor in den zurückliegenden Jahren erheblich gewachsen. So beträgt der Wert der Dienstleistungsexporte in die USA mittlerweile 120 Mrd. €, was etwa einem Drittel der gesamten EU-Dienstleistungsexporte entspricht. Die gegenseitigen Direktinvestitionen belaufen sich auf die gigantische Summe von 1,5 Billionen €. Beiderseits des Nordatlantiks hängen 14 Mio. Arbeitsplätze vom bilateralen Handel ab.

Bisherige Initiativen zur ökonomischen Verflechtung des transatlantischen Raumes

Bereits in der Vergangenheit wurde eine Reihe von Initiativen zur vertieften Kooperation zwischen der EU und den USA ins Leben gerufen. Beide Seiten verpflichteten sich im Dezember 1995 in der Neuen Transatlantischen Agenda (NTA) dazu, engere wirtschaftliche Beziehungen zu knüpfen und die kommerziellen, sozialen, kulturellen, wissenschaftlichen und bildungspolitischen Beziehungen zu stärken. Noch im gleichen Jahr wurde der Transatlantic Business Dialogue (TABD) begründet, in dem europäische und amerikanische Unternehmen auf Konsensbasis Empfehlungen zur Verbesserung der gegenseitigen Handels- und Investitionsbedingungen erarbeiteten, die anschließend der Europäischen Kommission und der US-Regierung vorgelegt werden. Ende der 1990er Jahre legte der damalige EU-Handelskommissar Leon Brittan Pläne für ein New Transatlantic Marketplace Agreement vor, die die

Schaffung eines gemeinsamen Acquis beinhalteten. Die Pläne scheiterten vor allem an französischen Einwänden, wonach als Folge eines solchen Abkommens eine amerikanische Dominanz in den Bereichen Landwirtschaft, Kultur und Medien zu befürchten sei.

Im Juni 2005 wurde auf dem EU/USA Gipfel eine transatlantische Wirtschaftsinitiative für eine verstärkte Kooperation bei Regulierungs- und Standardisierungsfragen und beim Schutz geistiger Eigentumsrechte vereinbart. Bei einem Treffen der Wirtschaftsminister im November 2005 wurde ein Arbeitsprogramm zur konkreten Umsetzung der Wirtschaftsinitiative angenommen. Auf dem letzten EU-USA-Gipfel im Juni 2006 erklärten beide Seiten ihre Absicht, die beschlossene Wirtschaftsinitiative auf weitere Themenbereiche auszudehnen.

Freihandelszone zwischen USA und Europa?

Zehn Jahre nach Abschluss der NTA setzte sich im Europäischen Parlament (EP) die Erkenntnis durch, dass die bestehenden Strukturen in den bilateralen Beziehungen den Herausforderungen der Globalisierung nicht länger gewachsen seien. Im Juni 2006 sprach sich das EP in einer EntschlieÙung für eine Erneuerung der bilateralen Beziehungen auf Grundlage eines neuen, 2007 abzuschließenden transatlantischen Partnerschaftsabkommens und die Verwirklichung eines gemeinsamen „transatlantischen Marktes ohne Schranken“ aus. Etwa zur gleichen Zeit erhoben Mitglieder des US-Repräsentantenhauses und des Senats ähnliche Forderungen. Auch der Vorsitzende des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, Matthias Wissmann, unterstützt die Forderungen des EP.

Konkret zielt der Vorschlag des EP auf die Bildung einer Transatlantic Free Trade Area (TAFTA), die gut 700 Mio. Konsumenten und 60 % der Weltproduktion umfassen würde. Gestützt auf ein Gutachten der OECD, wonach die TAFTA zu einem signifikanten Anstieg der Direktinvestitionen und des Pro-Kopf-BIP in der EU zwischen 2% und 3,5 % führt, fordert das EP den Abbau von Zöllen und nicht-tarifären Handelshemmnissen, eine engere Zusammenarbeit in der Regulierungspolitik, die Förderung offener und wettbewerbsfähiger Finanz- und Kapitalmärkte sowie die Einführung eines Frühwarnsystems und eines Mechanismus zur Beilegung bilateraler Handelsstreitigkeiten.

Weiter sollen Sektoren ermittelt werden, in denen die größten Chancen auf beiderseitige wirtschaftliche Gewinne bestehen und gemeinsame Normen erarbeitet werden, um bestehende Unterschiede im Schutz- und Qualitätsniveau zu beheben. Für die Integration eines gemeinsa-

men Finanzdienstleistungs- und Kapitalmarkts sollen die Rechnungslegungsgrundsätze gegenseitig anerkannt und später harmonisiert werden. Die angestrebte Freihandelszone soll nach den Vorstellungen des EP bis 2015 verwirklicht werden, der gemeinsame Finanzdienstleistungs- und Kapitalmarkt sogar schon bis 2010.

Der für Handel zuständige EU-Kommissar Peter Mandelsohn lehnt die Errichtung einer TAFTA ab. Vor dem zuständigen Fachausschuss des EP begründete er am 10. Oktober 2006 seine ablehnende Haltung mit dem Argument, die TAFTA könne als Abkehr von einer multilateralen Welthandelsordnung verstanden werden. Dies widerspräche der erklärten Absicht, den Handel mit der Wachstumsregion Asien auszubauen. Für beide Projekte zugleich habe die EU nicht die erforderlichen Ressourcen. Weiter befürchtet die Kommission, dass sich eine Freihandelszone negativ auf das Verhältnis zu Drittländern auswirken und insbesondere China sowie Indien sich abschotten und bilaterale Handelsverträge mit Drittstaaten abschließen könnten. Die Befürworter der TAFTA verweisen hingegen darauf, dass sich Indien und China eines Tages der TAFTA anschließen könnten und heben die finanziellen Vorteile einer Freihandelszone hervor. So ließen sich im Bereich der Finanz- und Kapitalmärkte die bilateralen Handelskosten um 60 % verringern, das Handelsvolumen würde um 50 % steigen und die Eigenkapitalkosten um 9 % sinken. Diese günstige Prognose wird von den TAFTA-Skeptikern allerdings nicht geteilt. Der frühere Präsident des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel, Horst Siebert, etwa weist darauf hin, dass der transatlantische Handel für die meisten Industriegüter bereits weitgehend liberalisiert sei. Eine Freihandelszone würde keine weiteren Fortschritte und Gewinne bringen, solange sich USA und EU bei den aktuellen Streitpunkten Agrar- und Flugzeugbausubventionen, Gentechnik und Stahlhandel nicht einig würden. Da die EU selbst eine Reform der EU-Agrarpolitik nicht vor 2014 erwartet, müsste der wichtige Agrarsektor aus den Verhandlungen ausgeklammert werden.

Trotz dieser Zweifel am wirtschaftlichen Erfolg unterstützt die US-Regierung die Bildung einer TAFTA. Die USA haben inzwischen Freihandelsabkommen mit Kanada, Mexiko, den meisten Ländern Mittelamerikas, Australien und Chile sowie weiteren Staaten abgeschlossen. Aber auch in Indien, China, Japan und Korea wird vor dem Hintergrund eines möglichen Scheiterns der Doha-Runde über den Abschluss bilateraler Freihandelsverträge, wie sie bereits zwischen den meisten Staaten Südostasiens bestehen, nachgedacht.

(Lfd. Nr. E 49/06 vom 19.10.2006)

Quellen und Literatur:

- Entschließung des Europäischen Parlaments über die transatlantischen Wirtschaftsbeziehungen EU-USA (2005/2082(INI)) vom 1. Juni 2006.
- Vienna Summit Declaration, 21. Juni 2006, in: www.ec.europa.com/extern_relations/us/sum06/_06docs_decl_final.2106.06.pdf.
- Peter Mandelson: Remarks to the international Trade Committee of the European Parliament, Brüssel, den 10. Oktober 2006, (abrufbar unter www.ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_article...).
- Matthias Wissmann, „Für eine starke transatlantische Wirtschaftspartnerschaft – die USA und die EU auf dem Weg zu einem gemeinsamen Markt im 21. Jahrhundert“, Berlin, Juni 2006, abrufbar unter: (http://www.matthias-wissmann.de/images/content/matthias_wissmann_fuer_einen_starke_.pdf).
- Jens van Scherpenberg „Die Integration des Atlantischen Wirtschaftsraums“, SWP-Studie, S 24, Berlin September 2006.

Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007

von Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11

Am 24. Oktober hat die Kommission ihr Legislativ- und Arbeitsprogramm für 2007 vorgelegt und erläutert darin die Zielsetzungen und Maßnahmen, die sie zu verfolgen beabsichtigt. Mit dem Ziel einer konzentrierten Auseinandersetzung mit den Prioritäten differenziert die Kommission im Anhang zur Mitteilung nach strategischen Initiativen, vorrangigen Maßnahmen und solchen, die der Verbesserung des rechtlichen Rahmens dienen sollen. Ganz oben auf der Agenda stehen die Folgen der Globalisierung, das Thema Energie einschließlich Klimawandel und Energiesicherheit, Förderung der Wettbewerbsfähigkeit einschließlich Forschung und Entwicklung, Wirtschaftsmigration und Europäische Nachbarschaftspolitik. Das Arbeitsprogramm ist vor dem Hintergrund eines strukturierten Dialogs mit dem Europäischen Parlament und dem Rat entstanden und steht in Kürze auf der Tagesordnung des EP.

Das Arbeitsprogramm der Kommission für 2007, das in enger Zusammenarbeit mit Rat und EP auf der Basis der jährlichen Strategieplanung entstand, beschreibt die Prioritäten für das kommende Jahr und listet im ersten Teil des Anhangs 21 strategische und in einem zweiten Teil zahlreiche vorrangige Initiativen auf. Die Teile 3 und 4 umfassen die

dem Bereich Rechtsvereinfachung zugeordneten Maßnahmen. Die Kommission verweist ausdrücklich auf die Bedeutung des neuen Komitologieverfahrens mit erweiterten Mitwirkungsrechten des Europäischen Parlamentes. Die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts will sie zum Gegenstand einer strategischen Überprüfung machen. Durch Halbzeitbewertungen (Industriepolitik, KMU-Politik) sollen Fortschritte überprüft werden. Die neue Ordnung nach Wichtigkeit löst die gewohnte rein thematische Zuordnung ab, bedingt einzelne Mehrfachnennungen und auferlegt dem Leser die Zusammenführung der Maßnahmen zu den einzelnen Politiken.

Unter den strategischen Initiativen im ersten Teil finden sich neben Berichten und Mitteilungen der Kommission das Weißbuch über die gesundheitspolitische Strategie, das Grünbuch zum innerstädtischen Verkehr und das Grünbuch über den Klimawandel nach 2012, das Optionen für eine EU-Politik und die Perspektiven für eine internationale Zusammenarbeit aufzeigen soll. An Legislativvorschlägen listet die Kommission insgesamt 6 Richtlinienentwürfe auf, darunter eine allgemeine Rahmenrichtlinie über die Zuwanderung von Arbeitskräften und eine über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt hoch qualifizierter Arbeitnehmer, einen Änderungsvorschlag zum Emissionshandel und einen Änderungsvorschlag zur Vollendung des Binnenmarktes für Strom und Gas. Unter den nicht-legislativen Maßnahmen sind eine Mitteilung zur strategischen Überprüfung der Energiepolitik in Europa, die sich insbesondere der Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit widmen wird und auf eine langfristige Ausrichtung einer Energiepolitik zielt. Die Kommission hebt auch die Bedeutung eines Berichtes zur Überprüfung des Binnenmarktes hervor und plant einen weiteren Bericht zum sozialen Wandel in Europa, mit dem eine breite Debatte angestoßen werden soll etwa über wirtschaftliche Chancen, Modelle des Familienlebens, die Herausforderungen alternender Gesellschaften, Armut und Ungleichheit (2007 wird das „Europäische Jahr der Chancengleichheit“), Hindernisse für soziale Mobilität bis hin zur kulturellen Vielfalt. Das Konzept der Flexicurity bleibt ein Thema für Vorschläge der Kommission mit dem Ziel einer Verbindung von Arbeitsmarktflexibilität mit einer soliden sozialen Sicherung. In einer weiteren Mitteilung will die Kommission einen systematischen Ansatz für die Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen im Bereich der Sozialdienstleistungen vorstellen. Für sichere, qualitativ hochwertige und effiziente Gesundheitsdienste will sie auf der Grundlage von Art. 152 EG einen Gemeinschaftsrahmen vorschlagen. Das bereits erwähnte Weißbuch über die gesundheitspolitische Strategie ergänzt diese Maßnahmen. Auch die Bereiche Meerespolitik und Weltraumpolitik

finden sich im ersten Teil des Anhangs wieder. So will die Kommission die Ergebnisse der Konsultation zum Grünbuch Meerespolitik im Rahmen einer Mitteilung in politische Schlussfolgerungen und Folgemaßnahmen umgießen. Eine andere Mitteilung widmet sich der Förderung der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten für eine kohärente und umfassende europäische Weltraumpolitik der Koordination der bestehenden Programme.

Zu zahlreichen der strategischen und vorrangigen Initiativen (mit Ausnahme der Grün- und Weißbücher u.a.) kündigt die Kommission Folgeabschätzungen an, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltpolitischen Auswirkungen darstellen. Zum ebenfalls zentralen Thema der Besseren Rechtsetzung, für das der deutsche Kommissar Verheugen verantwortlich ist, stellt die Kommission eine strategische Übersicht für November 2006 in Aussicht.

Außenpolitisch bleiben die Themen Erweiterung und Verstärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) präsent. In einem Strategiepapier zur Erweiterung will die Kommission über die erzielten Fortschritte der beteiligten Länder berichten und die künftige Entwicklung umreißen. Bis Ende 2007 sollen die Verhandlungen über wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen im Rahmen der Zusammenarbeit mit den AKP-Staaten abgeschlossen sein. Auch stehen Verhandlungen an mit wichtigen Partnern in Asien und Lateinamerika sowie Russland und der Ukraine. Unter deutscher Ratspräsidentschaft will die Kommission Vorschläge zur Stärkung der ENP erarbeiten mit dem Ziel einer weitergehenden wirtschaftlichen und handelspolitischen Integration, einer größeren Mobilität der ENP-Bürger in der EU und der Gründung eines Nachbarschaftsinvestitionsfonds. In einer Mitteilung kündigt sie an, über die Fortschritte der Umsetzung der Aktionspläne mit 11 Partnerländern zu berichten. Nach dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien bleibt auch das Thema Erweiterung erhalten im Hinblick auf die laufenden Verhandlungen mit Kroatien (mit Auswirkungen auf das Konzept für den westlichen Balkan insgesamt) und der Türkei.

Im zweiten Teil des Anhangs sind Legislativakte und Mitteilungen zu den bereits genannten Themen und ergänzend zu anderen Politikbereichen aufgelistet: der Konvergenzbericht 2007, eine Mitteilung über die Umsetzung nationaler Strategien für grünes öffentliches Auftragswesen, das Weißbuch über Hypothekarkredite, eine Mitteilung über abweichende Mehrwertsteuersätze, das Weißbuch zur Anpassung an den Klimawandel und nachfolgend mehrere Legislativvorschläge, darunter der Euro VI-Vorschlag und Rechtsakte über Industrieemissionen. Auch

die Bereiche Forschung und IKT nehmen einen breiten Raum ein: angekündigt werden eine Mitteilung über den Europäischen Forschungsraum, eine Überprüfung der Strategie für Biowissenschaften und Biotechnik, ein Strategischer Plan für Energietechnologien, eine Richtlinie für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (die Kommission strebt auch hier die Schaffung eines wettbewerbsgeprägten Binnenmarktes an), die Entwicklung der sog. eInclusion-Strategie in Fortsetzung der Initiative i2010 sowie eine Mitteilung zur Stärkung des mobilen Fernsehens. Im Rahmen der nichtlegislativen Maßnahmen wird sich die Kommission mit der Bekämpfung der Cyberkriminalität befassen: zum einen mit Präventivmaßnahmen, zum anderen mit repressiven Maßnahmen. Im Bereich Verkehr gehören zu den vorrangigen Maßnahmen eine Mitteilung über ein Schienennetz für den Frachtverkehr, der Aktionsplan Güterverkehrslogistik, die Umsetzung des Programmes NAIADES (Binnenschifffahrt), eine Mitteilung zur europäischen Hafenpolitik, die die Ergebnisse der Arbeitsgruppen mit Wirtschaftsbeteiligten zusammenfasst sowie ein Verordnungsvorschlag über grenzüberschreitende Sanktionen bei der Straßenverkehrssicherheit. Außenpolitisch stehen Rahmenabkommen mit ASEAN-Ländern an sowie eine Mitteilung über allgemeine Leitsätze zur Förderung von Menschenrechten und Demokratie.

Im dritten Teil des Anhangs listet die Kommission zahlreiche bestehende Rechtsakte auf, die einer Überprüfung auf Vereinfachung unterzogen werden, darunter die Gemeinsame Marktordnung für Wein. Die insgesamt 47 aufgelisteten Akte, darunter zahlreiche Richtlinien und Verordnungen, werden entweder überarbeitet, neu gefasst oder aufgehoben. Gesondert aufgeführt werden abschließend 10 Rücknahmen anhängiger Rechtsetzungsvorschläge, die teils obsolet, teils ersetzt wurden.

(Lfd. Nr. E 52/06 vom 01.11.2006)

Quelle:

- Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007, KOM(2006) 629 endg., vom 24. Oktober 2006.

Europa 2007

von Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11

2007 wird ein wichtiges Jahr für Europa: der Beitritt Rumäniens und Bulgariens zum Jahresbeginn, 50 Jahre Römische Verträge, die geplante Berliner Erklärung, in der Errungenschaften und politische Ziele feierlich zusammengefasst werden sollen. Die politische Agenda ist umfassend und Europa sortiert sich mit komplexen Themen, die innerstaatlich nicht mehr zu bewältigen sind, neu. Die Kommission hat ihr Legislativ- und Arbeitsprogramm für 2007 vorgelegt und darin die aus ihrer Sicht strategischen Ziele und Prioritäten benannt. Deutschland wird zu Beginn der ersten Teampräsidentschaft die kommende Ratspräsidentschaft übernehmen und präsidiert ebenfalls die G-8. Die nachfolgende Zusammenschau stellt einige der Themen und Hintergründe cursorisch vor.

Deutschland wird gemeinsam mit Portugal und Slowenien die erste der künftig 18-monatigen Teampräsidentschaften übernehmen. Zu Beginn der Präsidentschaft soll ein gemeinsames Programm die geplanten Maßnahmen und Strategien vorstellen. Die Erwartungen, die an die kommende Ratspräsidentschaft gestellt werden, sind hoch gesteckt. Angesichts anstehender Wahltermine in einigen Mitgliedstaaten aber ist die zur Verfügung stehende Zeit knapp bemessen (s. Europa-Thema 54/06). Gleichwohl hat der Europäische Rat vom Juni 2006 bereits die deutsche Präsidentschaft aufgefordert, im Juni einen Bericht über die **Zukunft des Verfassungsvertrages** vorzulegen und damit rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 und damit auch zum endenden Mandat der amtierenden Kommission die Weichen zu stellen. Die Vorschläge, die von verschiedenen Seiten unterbreitet werden, reichen von der Beibehaltung des Vertragstextes ergänzt durch ein Protokoll über einen kleinen Vertrag, der die konsensfähigen Elemente erfassen soll bis hin zur Eröffnung neuer Verhandlungen, das wohl riskanteste aller Szenarien. Unter deutscher Ratspräsidentschaft könnte vorbereitet werden, was 2008 dann unter französischer Präsidentschaft unterzeichnungsreif sein könnte.

Im EP wird im Januar aller Voraussicht nach der Vorsitzende der EVP-Fraktion das Amt des Präsidenten übernehmen. Gleich zu Beginn der Ratspräsidentschaft rückt die **Erweiterung** mit dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien in den Blickpunkt. Die Verhandlungen mit der Türkei gestalten sich schwierig. Der Europäische Rat im Dezember soll sich

noch unter finnischer Präsidentschaft mit dem weiteren Fortgang der Verhandlungen befassen.

Mit Kroatien, das geographisch dem westlichen Balkan und damit einer Region, die besondere außenpolitische Aufmerksamkeit genießt, zugeordnet wird, werden die Verhandlungen fortgesetzt. Die Beitrittsperspektive des attraktiven Mittelmeeranrainers richtet sich – so hat es die Kommission mehrfach betont – nach dem jeweiligen Fortschritt des Kandidaten. Kroatien strebt seinen Beitritt vor den nächsten Wahlen zum EP 2009 an. Die Kommission hat neben den einzelnen Fortschrittsberichten Anfang November ihre Allgemeine Erweiterungsstrategie basierend auf einer Konsolidierung der bestehenden Verpflichtungen, der strengen Einhaltung der Beitrittskriterien und einer besseren Kommunikation zum Thema Erweiterung vorgelegt. Ebenso hat die Kommission einen Sonderbericht zur Integrationsfähigkeit der EU zur Diskussion gestellt, der eingeht auf die Funktionsfähigkeit der EU und die Auswirkungen der Erweiterung auf die Institutionen und den Haushalt der EU. Vor dem Hintergrund der auf 27 Mitgliedstaaten ausgelegten Regelungen des Vertrages von Nizza empfiehlt die Kommission institutionelle Anpassungen vor dem nächsten Beitritt. Überlegungen, diese institutionellen Anpassungen des Primärrechtes zeitlich mit der Beitrittsakte Kroatiens zu koordinieren, könnten dabei als nicht allzu fern liegend angesehen werden.

Deutschland hat in den vergangenen Wochen die Schlüsselpositionen in einer äußerst sensiblen Region, dem **Kosovo**, übernommen. Die Statusverhandlungen, an deren Ausgang hohe Erwartungen geknüpft sind, sollen, so wird erwartet, während der deutschen Ratspräsidentschaft zum Abschluss kommen. Auf der außenpolitischen Agenda stehen weiter eine Neugestaltung der Europäischen Nachbarschaftspolitik und insbesondere die Beziehungen zu Russland und Zentralasien.

Im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sollen zum Jahresbeginn die ersten sog. battle-groups vollständig einsatzbereit sein. Neben der Stärkung der zivil-militärischen Zusammenarbeit allgemein wird zur Stabilisierung des westlichen Balkans die vielleicht größte bisherige zivile ESVP-Mission zu koordinieren sein.

Das Thema **Einwanderung** wird sowohl hinsichtlich der von der Kommission angekündigten Initiativen zur legalen Einwanderung wie auch mit Blick auf die Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung aktuell bleiben. Die Innenminister Deutschlands und Frankreichs haben eine Initiative für eine neue Europäische Migrationspolitik vorgestellt.

Traditionell befassen sich die **Frühjahrsräte** mit den Themen der fortentwickelten Lissabon-Strategie und widmen sich intensiv der Förderung von Wachstum und Beschäftigung. Die Kommission hat bereits in ihrem Ende Oktober vorgelegten Legislativ- und Arbeitsprogramm 2007 angekündigt, bis zum Jahresende 2006 ihren jährlichen Fortschrittsbericht 2007 vorzulegen. Eine neue Binnenmarktstrategie soll dazu beitragen, Europa und damit den größten Binnenmarkt der Welt wettbewerbsfähig zu erhalten. So war etwa für den wichtigen Automobilsektor die hochrangige Expertengruppe CARS 21 (Aktueller Begriff 8/05) eingesetzt worden. Die Initiative i2010 (Europa-Thema 5/05) diene dazu, die Wachstumspotenziale im IKT-Bereich besser zu erschließen und den Rechtsrahmen zu vereinfachen. Für Telekommunikationsdienstleistungen etwa hat die Kommission Liberalisierungen angemahnt, eine Roaming-Entgelt-Verordnung soll zu sinkenden Kosten beitragen. Auch die ebenfalls von der Kommission eingesetzte Hochrangige Arbeitsgruppe Wettbewerbsfähigkeit bestehend aus Mitgliedern der Kommission, Vertretern der Mitgliedstaaten, MdEP, Vertretern aus Industrie und Zivilgesellschaft, der Gewerkschaften und akademischer Einrichtungen wird sich der Themen Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt annehmen. In einem grundlegenden, neuen Binnenmarktbericht will die Kommission Bericht erstatten über die erreichten Ziele. 2007, so die Kommission, werden sich die Bemühungen auf die Rüstungsindustrie und -märkte, den Weinsektor, zu dem eine Mitteilung bereits vorliegt und die Auswirkungen auf die Raumfahrtspolitik konzentrieren.

Der Europäische Rat wird sich wohl auch der Folgemaßnahmen und länderspezifischen Empfehlungen annehmen. Parallel bleibt das Konzept der **Flexicurity** als Antwort auf die Frage, in welchem Umfang sich sozialstaatliche Modelle in Europa erhalten lassen, ein wichtiges Thema. Neben eher technischen Aspekten, die den Bereich des Arbeitsrechtes betreffen und zur Förderung der erwünschten Mobilität von Arbeitnehmern beitragen (s. Europa-Thema 15/06) verbirgt sich im Gedankenaustausch auch die Frage, in welchem Umfang etwa Mindestlöhne und soziale Standards einer europarechtlichen Festlegung zugänglich sein sollen. Gleichzeitig soll die Diskussion um die soziale Kompetenz Europas die Menschen wieder näher an die EU heranführen.

Zahlreiche weitere Themen, darunter die angestrebte Verbesserung des europäischen Patentsystems und die Erarbeitung einer integrativen Meerespolitik (s. Europa-Themen 56/06 und 41/06) sind Gegenstand laufender Konsultationen. Auch im Bereich Kultur und Medien sollen Prioritäten gesetzt werden, s. Europa-Thema 57/06.

Beim informellen Gipfel im finnischen Lahti sind die Themen Energie, Innovation und Migration beraten worden. Das vor dem Hintergrund der Abhängigkeit der EU von Energieeinfuhren, einer angespannten Versorgungslage bei den fossilen Brennstoffen und dem sich abzeichnenden Klimawandel alles überlagernde Thema **Energie** in seinen innen- und außenpolitischen Facetten wird Schwerpunktthema der Ratspräsidentschaft werden. Für das Frühjahr 2007 ist die Unterzeichnung einer **Energiecharta** geplant. Im Aktionsprogramm Energie, das voraussichtlich vom Frühjahrsgipfel 2007 verabschiedet werden wird und zu dessen Vorbereitung die Kommission ein Maßnahmenpaket erarbeiten soll, sollen Ansätze einer gemeinsamen Energiepolitik, Fragen der Energieeffizienz bis hin zur Stärkung der Energieforschung Platz finden. Zum Thema Energieeffizienz hat die Kommission am 24. Oktober ihren **Aktionsplan** „das ganze Potenzial ausschöpfen“ vorgelegt. Verbesserte Energieeffizienz zur sicheren Energieversorgung bei gleichzeitig verringerten Kohlenstoffemissionen könne auch die Entwicklung eines zukunftsorientierten Marktes für energieeffiziente Produkte und Technologien fördern. Ein für Deutschland wirtschaftlich besonders attraktives Feld. Auch im Rahmen der G 8, ebenfalls von Deutschland präsiert, ist Energieeffizienz ein wichtiges Thema.

Bis 2020 soll ein Einsparpotenzial von 20 % des jährlichen Primärenergieverbrauches (entspricht 390 MTÖ) realisiert werden, gepaart mit einem Rückgang der Kohlendioxidemissionen um 780 Mio. t. CO₂ und damit um mehr als das Doppelte der Verringerung, zu der sich die EU im Kyoto-Protokoll bis 2012 verpflichtet hatte, so die Kommission. Durch die Primärenergieeinsparungen (die Kommission schätzt das Einsparpotenzial etwa für Haushalte auf 27 %, bei Geschäftsgebäuden gar auf 30 % und im Bereich Verkehr auf 26 %) werde der Investitionszusatzaufwand für innovative Technologien mehr als aufgewogen. Die im Aktionsplan vorgesehenen Strategien und Maßnahmen berücksichtigen die Ergebnisse der Anhörung zum Grünbuch Energieeffizienz und würden von den am Konsultationsprozess beteiligten Kreisen ausdrücklich unterstützt. Auch zweckmäßige Preissignale und veränderte Finanzierungsinstrumente, die finanzielle Anreize schaffen, könnten zu einer verbesserten Energieeffizienz beitragen. 2007 soll, so kündigt die Kommission an, ein Energie-Technologie-Strategieplan verabschiedet werden. Für 2009 sieht die Kommission eine Halbzeitüberprüfung des Aktionsplanes vor.

Der gemeinschaftsrechtliche Rahmen umfasst die Öko-Design-Richtlinie sowie die Energy-Star-Verordnung, die Kennzeichnungsrichtlinie (mit Umsetzungsrichtlinien), die Richtlinie zur Endenergieeffizienz und zu Energiedienstleistungen sowie die Richtlinie der Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Zu den von der Kommission vorgeschlagenen

vorrangigen Maßnahmen zählen Mindestnormen für die Energieeffizienz und Kennzeichnung von Geräten und Anlagen, Energieeffizienz- anforderungen an Gebäude, Steigerung der Effizienz von Stromerzeugung und -verteilung. Die Ziele deutscher Energiepolitik: Umweltverträglichkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit könnten wohl Leitlinien auch der europäischen Energiepolitik sein.

Zum Thema Bessere Rechtsetzung, für das der deutsche Kommissar Verheugen verantwortlich ist, hatte die Kommission zuletzt im Legislativ- und Arbeitsprogramm über 40 Vereinfachungsinitiativen und die Rücknahme von 10 Rechtsvorschlügen angekündigt. In einem am 14. November vorgelegten Arbeitsdokument (KOM 2006/690 endg.) berichtet sie über die Fortschritte seit Beginn der Arbeiten im Oktober 2005 und zieht eine positive Bilanz: Anfang 2007 will die Kommission einen Aktionsplan zur Messbarkeit von Verwaltungslasten und zu Kostensenkungen infolge Rechtsvereinfachung vorlegen. Unter den derzeit noch anhängigen Vorlagen sind die Überarbeitung der Sechsten Mehrwertsteuer-Richtlinie, die Modernisierung des Zollkodexes, die Vereinfachung des Typengenehmigungssystems für KFZ, Erleichterungen bei strukturellen Unternehmensstatistiken. Auch im verstärkten Einsatz von Koregulierung und Selbstregulierung sieht die Kommission eine Möglichkeit, gesetzgeberisches Handeln beschränken zu können. So hätten die Sozialpartner die Möglichkeit, verbindliche Vereinbarungen zu schließen, was auch im Einklang stehe mit der Förderung der sozialen Verantwortung der Unternehmen (sog. CSR-Verfahren). Trotz guter Ansätze fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, einzelstaatliche Gesetze anzupassen und das sog. *gold-plating*, ein Übererfüllen gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben im ordnungspolitischen Umfeld, zu vermeiden. Bessere Rechtsetzung hat Eingang gefunden in die Nationalen Reformprogramme, die die Mitgliedstaaten im Zuge ihrer Berichtspflichten zur Umsetzung der Lissabon-Ziele vorzulegen haben und mit denen sich der Frühjahrsgipfel befassen wird.

(Lfd. Nr. E 53/06 vom 23.11.2006)

Quellen:

- Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007, KOM(2006) 629 endg., vom 24. Oktober 2006.
- Gloser, Günter, Energiepolitik für Europa – ein Schwerpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft, in: Integration, 4/06, Oktober 2006, S. 315-318.
- Arbeitsdokument der Kommission Erster Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds, KOM(2006) 690 endgültig.

Tot oder lebendig?

Zur aktuellen Debatte über den EU-Verfassungsvertrag

von Dr. Christoph Hellriegel, Fachbereich WD 11

Nach Auffassung der Bundesregierung muss die EU einen Weg finden, „den Verfassungsprozess erfolgreich fortzusetzen“. Offensiv wird so das Symbol der EU-Krise in den Mittelpunkt der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 gestellt. Dabei ist die Ausgangslage für einen Durchbruch in Sachen EU-Verfassungsvertrag (VVE) nach Ansicht der meisten Beobachter zurzeit alles andere als günstig. In Großbritannien ist vom scheidenden Premier Blair keine weiterführende Initiative in diesem Bereich mehr zu erwarten, sein designierter Nachfolger, Schatzkanzler Brown, gilt nicht als Europa-Enthusiast. Zudem sind viele Mitgliedstaaten durch unmittelbar bevorstehende Wahlen blockiert: Estland (4. März), Finnland (18. März), Frankreich (Präsident 22. April / 6. Mai, Parlament: 10. / 17. Juni), Belgien (24. Juni) und Irland (spätestens im Juli). Wichtige Entscheidungen dürften daher erst nach der jeweiligen Regierungsbildung getroffen werden. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht im Oktober eine Entscheidung über das Zustimmungsgesetz bis auf unbestimmte Zeit verschoben und damit den Abschluss des Ratifizierungsverfahrens vorerst ausgesetzt. Der Zeitpunkt für die deutsche Initiative ist allerdings nicht ganz selbst gewählt: Der Europäische Rat hatte am 15./16. Juni 2006 einen Fahrplan beschlossen, der für das Frühjahr 2007 einen Bericht des Vorsitzes an den Rat über die Verfassungsdebatte und für den 25. März 2007 die Verabschiedung einer Berliner Erklärung zu den europäischen Werten und Bestrebungen vorsieht.

1. Ausgangslage

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (ABl. C 310 vom 16. Dezember 2004, S. 1) wurde am 29. Oktober 2004 in Rom von den Staats- und Regierungschefs der 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der drei Kandidatenländer feierlich unterzeichnet. Um in Kraft treten zu können, müsste er aber noch von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union ratifiziert werden (näher vgl. Artikel IV-447). Die Volksabstimmungen in Frankreich (29. Mai 2005) und den Niederlanden (1. Juni 2005), in denen die Bürger beider Staaten den Verfassungsentwurf mehrheitlich abgelehnt hatten, haben die Tatsache in den Hintergrund treten lassen, dass in der Zwischenzeit bereits 14 Mit-

gliedstaaten die Verfassung ratifiziert haben (bzw. 15, da Deutschland eine Sonderposition einnimmt – dazu unter 3.1). Angesichts der negativen Referenden hatte der Europäische Rat am 16./17. Juni 2005 festgestellt, dass die ursprünglich für den 1. November 2006 geplante Bestandsaufnahme zur Ratifizierung nicht mehr haltbar sei, „da jene Länder, die den Text nicht ratifiziert haben, nicht vor Mitte 2007 eine gute Antwort geben könnten.“ Er hatte damit die sog. Reflexionsphase eingeleitet, die in allen Mitgliedstaaten als „Denkpause“ für Dialog und Kommunikation genutzt werden sollte.

Auf dem Brüsseler Gipfel am 15./16. Juni 2006 beschäftigte sich der **Europäische Rat (ER)** dann wieder mit der Zukunft des Verfassungsprozesses. Nach einer positiven Bewertung der Reflexionsphase, die „insgesamt nützlich [war], da sie der Union erlaubt hat, sich ein Urteil über die Sorgen und Bedenken zu bilden, die im Laufe des Ratifikationsprozesses geäußert wurden“, kommt er zu dem Schluss, dass nunmehr „der Schwerpunkt darauf gelegt werden [solle], konkrete Ergebnisse zu erzielen und Vorhaben durchzuführen.“ Neben diesem Ansatz wurde aber auch ein **Fahrplan** für das weitere Vorgehen in der Debatte vereinbart, der zunächst vorsieht, dass der Vorsitz (d.h. Deutschland) „dem Europäischen Rat in der ersten Jahreshälfte 2007 einen Bericht vorlegen [wird], der sich auf ausführliche Konsultationen mit den Mitgliedstaaten stützt.“ Dieser Bericht soll eine Bewertung des Beratungsstands zum VVE enthalten und mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen. Die Ergebnisse der Prüfung des Berichts durch den ER sollen als Grundlage für konkrete Beschlüsse über die Fortsetzung des Reformprozesses dienen, die spätestens im zweiten Halbjahr 2008, d. h. unter französischem Vorsitz unternommen werden müssten. Lose verbunden mit dem Verfassungsprozess ist auch die für den 25. März 2007 vorgesehene sog. Berliner Erklärung, in der „die europäischen Werte und Bestrebungen dargelegt werden und in der bestätigt wird, dass [die europäischen Entscheidungsträger] sich gemeinsam verpflichten, die diesbezüglichen Erwartungen zu erfüllen.“

2. Grundoptionen

Auch wenn die Vorstellungen, wie ein Ausweg aus der Verfassungskrise gefunden werden kann, zurzeit noch diametral auseinander gehen und Äußerungen häufig im Vagen bleiben, können doch drei große Gruppen unterschieden werden. Für eine Bewertung dieser Optionen liegt es nahe, darauf abzustellen, ob nach den Lösungsvorschlägen eine Verwirklichung bis zum selbst gesetzten Zieldatum 2009 realistisch

erscheint, ob dadurch auf die in den ablehnenden Referenden (oder Umfragen) zum Ausdruck gekommenen Sorgen der Bürger eingegangen wird und schließlich inwieweit jeweils die im Mandat des ursprünglichen Konvents vereinbarten Reformaufträge verwirklicht werden können (nach: Maurer/Schwarzer, 2 f.).

2.1. VVE (Plus)

Vor allem in den Mitgliedstaaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, sprechen sich Regierungen und Politiker für eine Weiterführung des Ratifizierungsprozesses und ein Festhalten am bisherigen Text aus. Teilweise wird vorgeschlagen den VVE durch Erklärungen, Protokolle oder eine Charta zu ergänzen, die die Annahme in den Staaten ermöglichen soll, in denen die Ratifizierung gescheitert ist oder zu scheitern droht („VVE Plus“). Gedacht wird insoweit an eine klarere Herausstellung der Ziele des VVE und der Union insgesamt, durch Betonung der sozialen Ziele, der Achtung der Souveränität der Mitgliedstaaten und der Stellung der EU im Kontext der Globalisierung. Problematisch erscheint bei dieser Option, dass einerseits eine substantiell erhebliche Ergänzung des VVE auf Widerstand in Mitgliedstaaten stoßen könnte, die schon durch den VVE ihre staatliche Souveränität als zu stark beschränkt ansehen (Polen, Großbritannien), andererseits aber eine bloße Wiederholung von Elementen des VVE die Gegner der bisherigen Textversion kaum befriedigen dürfte.

2.2 Nizza (Plus)

Andere sehen den VVE als „tot“ an und sind für eine neue Diskussion institutioneller Reformen auf der Basis des Status quo, d.h. Nizza („Plus“). Häufig werden in diesem Zusammenhang konkrete Verbesserungen im Rahmen dessen vorgeschlagen, was schon der Vertrag von Nizza ermöglicht (vgl. im Einzelnen Maurer/Schwarzer, 6 f.). In diese Richtung geht auch die Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat: „Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa“ vom Mai 2006. Zudem wird z. T. angedacht, die beiden Protokolle zum VVE über die Rolle der nationalen Parlamente und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gesondert in Kraft zu setzen.

Ein solches „*cherry-picking*“ und schrittweises gesondertes Umsetzen von Teilreformen im Rahmen des Nizza-Vertrages ist notgedrungen mühselig und langwierig. Zudem entfällt die Möglichkeit für einzelne Mitgliedstaaten, Kompromisse im Rahmen eines Gesamtpaketes zu akzeptieren, wie dies bei Regierungskonferenzen oder Konventsverhandlungen möglich ist. Von einem solchen Vorgehen ist zudem weder zu

erwarten, dass es zu Vereinfachungen der Verträge kommt noch, dass damit bis 2009 eine Mehrheit der ursprünglichen Reformaufträge wird umgesetzt werden können (Maurer/Schwarzer, 7).

2.3 Minivertrag (VVE Minus)

Ein dritte Gruppe will schnelle institutionelle Reformen durch Umsetzung der im Wesentlichen unstrittigen Elemente des ersten Teils bzw. der ersten beiden Teile des VVE in einem Minivertrag erreichen, der in einer kurzen Regierungskonferenz verhandelt und möglichst nur parlamentarisch ratifiziert werden soll („VVE Minus“ oder „VVE light“).

Bei dieser Option wird häufig offen gelassen, wie mit der Grundrechtecharta und den Reformvorschlägen aus dem dritten und vierten Teil umgegangen werden soll. Zudem erscheint völlig offen, ob es tatsächlich gelingt, in allen Ländern eine lediglich parlamentarische Ratifizierung durchzusetzen und bis 2009 abzuschließen. Letztlich ist nicht einmal sicher, dass sich tatsächlich schnell ein Kern unstrittiger dringlicher Reformvorhaben identifizieren lässt, da viele der im VVE verankerten Lösungen von bestimmten Mitgliedern nur als Zugeständnisse im Rahmen des Gesamtpakets akzeptiert wurden. Nach einem „Aufschnüren“ sind faktisch wieder alle Fragen offen und können Mitgliedstaaten alte Vorbehalte gegen bestimmte Lösungen (etwa bei der doppelten Mehrheit) wieder geltend machen. Es ist auch fraglich, ob mit einer solchen Lösung den Bedenken der ablehnenden Unionsbürger Rechnung getragen würde.

3. Positionen ausgewählter Akteure

Im Folgenden sollen aktuelle Positionen einiger ausgewählter Akteure vorgestellt werden, die sich in jüngster Zeit zum Verfassungsvertrag oder dem weiteren Vorgehen in der Debatte geäußert haben (vgl. auch Thalmaier). Soweit dies möglich war, wird angedeutet, welcher der o. g. Optionen die Protagonisten am ehesten zuzuordnen sind.

3.1 Deutschland

Nachdem in Deutschland Bundestag und Bundesrat im Mai 2005 das Zustimmungsgesetz zum VVE mit überwältigender Mehrheit verabschiedet hatten, verkomplizierte sich die Ausgangslage dadurch, dass gegen das Gesetz durch einen Bundestagsabgeordneten Verfassungsbeschwerde vor dem **Bundesverfassungsgericht** erhoben wurde. Der Bundespräsident hatte daraufhin im Juni 2005 zugesagt, das Gesetz vor einer Entscheidung des Gerichts nicht auszufertigen. Die Ratifizie-

rungsurkunde konnte daher bislang noch nicht hinterlegt werden. Daran wird sich auch bis auf weiteres nichts ändern, da der Berichterstatter des Verfahrens Ende Oktober 2006 in einem Schreiben an die Prozessbeteiligten erklärte, dass er für eine Entscheidung über die anhängige Verfassungsbeschwerde gegenwärtig „keine Priorität“ sehe. Dies begründet er mit den Diskussionen über die Fortführung des Verfassungsprozesses und der Absicht der EU, während des deutschen Ratsvorsitzes einen Fahrplan vorzulegen, wie ein möglicherweise veränderter Vertrag bis 2009 in Kraft treten könne. Das Bundesverfassungsgericht könne durch eine Entscheidung zum gegenwärtigen Zeitpunkt in die Rolle eines „Mitgestalters des Europäischen Verfassungsprozesses“ gelangen, die mit seiner Rolle nicht vereinbar sei. Der Beschwerde führende Abgeordnete sei aber in jedem Falle geschützt: Würden Veränderungen am Vertrag vorgenommen, so könne er gegen ein dann erforderliches neues Zustimmungsgesetz wiederum vorgehen. Auch gegen ein Inkrafttreten des gegenwärtigen Vertragstextes sei er durch die Zusicherung des Bundespräsidenten hinreichend geschützt, den VVE vorerst nicht zu ratifizieren. Die Arbeit am laufenden Verfahren werde erst wieder aufgenommen, wenn sich abzeichnen werde, dass es beim gegenwärtigen Vertragstext verbleibe.

Die **Bundesregierung** machte mehrfach deutlich, dass sie weiter anstrebe, die Regeln des bisherigen Vertragstextes zu retten (Modell VVE bzw. VVE Plus). Die EU brauche „ein grundlegendes Dokument, das klar und nachvollziehbar regelt, wie sie verfasst ist. Der von allen Regierungen unterschriebene und von der Mehrheit der Mitgliedstaaten verabschiedete EU-Verfassungsvertrag bietet hierfür nach wie vor die beste Grundlage.“ Die Bundeskanzlerin fasste die Ansichten der Regierung kürzlich noch einmal in einem Interview zusammen: Der Verfassungsvertrag sei nicht einfach ein Effizienzdokument, das neue Abstimmungsregeln enthalte und neue Gebiete vergemeinschaftete. Man müsse sich auf eine Plattform gemeinsamer Rechte und Pflichten einigen. Der Begriff Verfassungsvertrag solle erhalten bleiben, da er deutlich mache, dass das Dokument mehr und grundsätzlicher sei als die bisherigen Verträge und auch Grundrechte enthalte. Der Grundrechtekatalog der Charta sei ein wesentlicher Bestandteil des Projekts. Wichtig seien auch die Schaffung des Amtes eines europäischen Außenministers, eine Verflechtung der Sicherheitspolitik und die Regelung, dass der Kommissionspräsident von der stärksten politischen Formation im Europaparlament vorgeschlagen werden soll.

In seiner Humboldt-Rede zu Europa am 1. November 2006 betonte Altbundespräsident **von Weizsäcker**, dass es die zentrale Aufgabe der

Ratspräsidentschaft Deutschlands sei, „einen verlässlichen Rahmen, einen klaren politischen Kompass“ für die Union zu erarbeiten. Zentral sei auch ein Ausbau der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, um die Union nach außen handlungsfähiger zu machen.

3.2 Frankreich

Der französische Innenminister – und potenzielle konservative Präsidentschaftskandidat – **Nicolas Sarkozy** stellte am 8. September 2006 in Brüssel seine Thesen zur Verfassungsdebatte vor: Der Verfassungsvertrag in seiner gegenwärtigen Form werde ohne Zweifel nicht in Kraft treten. Man könne die Franzosen und Niederländer nicht noch einmal über denselben Text abstimmen lassen: „Ich werde nicht derjenige sein, der den Franzosen sagt, dass sie die Frage falsch verstanden haben, die man ihnen gestellt hat.“ Für Sarkozy steht außer Frage, dass die Union eines Grundlagenvertrages bedürfe, der definiere, was Europa sei, wer Mitglied werden könne, und was Europa sein, welche Politiken es in Zukunft verfolgen wolle. Für die Erarbeitung eines solchen neuen Textes sei aber eine große demokratische Debatte erforderlich, im Rahmen einer „*grande Convention*“, mit demokratisch gewählten Mitgliedern, die sich etwa nach den EP-Wahlen 2009 konstituieren könnte.

Da dieses Projekt aber Zeit brauche, sei es jetzt erforderlich, so schnell wie möglich einen „*mini-traité*“ zu verabschieden, um die dringenden institutionellen Reformen zu verwirklichen (VVE Minus). Als solche identifiziert er die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und Mitentscheidungen, das System der doppelten Mehrheit, die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP, die Subsidiaritätskontrolle, die Dauerpräsidentschaft des Rates, das Amt eines europäischen Außenministers und die Stärkung der partizipativen Demokratie. Die Erarbeitung des „Minivertrags“ solle unter deutscher Präsidentschaft erfolgen, unter französischer Präsidentschaft könne er ratifiziert werden. Der Vertrag soll dabei nach Vorstellungen Sarkozys lediglich der Ratifikation durch das Parlament unterliegen.

Auch für die designierte sozialistische Präsidentschaftskandidatin **Ségolène Royal** ist der alte Vertragstext „nicht mehr relevant“. Jeder wisse, dass weder Franzosen noch Niederländer erneut über den VVE abstimmen werden. Royal sprach sich für einen kurzen Text aus, der sage, „wer entscheidet, wie man entscheidet und mit welchen Institutionen man entscheidet.“ Dieser Text zur institutionellen Reform (VVE Minus) solle eine Neudefinition der Regeln bieten, damit ein Europa mit 27 oder mehr Mitgliedern funktionieren könne. Ein neuer Text werde aber

in einem Referendum nur dann akzeptiert werden, wenn Europa im täglichen Leben der Franzosen durch erfolgreiche Projekte den Beweis für seine Relevanz erbringe („*L'Europe par la preuve*“), indem es etwa effektiver gegen Arbeitslosigkeit und Betriebsverlagerungen kämpfe. Ihrer Ansicht nach wäre es ideal, zunächst erfolgreich dieses Europa der konkreten Projekte zu realisieren und dann unter deutscher Präsidentschaft eine Debatte über die Ziele Europas zu lancieren. Die französische Präsidentschaft könne schließlich einen Konvent einberufen, der beauftragt wäre, den Text einer institutionellen Reform auszuarbeiten, der allen Völkern – gemäß deren vorgesehenen Prozeduren – am selben Tag vorgelegt würde.

3.3 Italien

Der italienische Ministerpräsident **Prodi** stellte kürzlich in einem Beitrag fest, dass Europa nicht so funktioniere, wie es solle. Seine institutionelle Schwäche wirke sich innerhalb und außerhalb aus. Im Inneren seien die Bürger enttäuscht, weil sie Arbeit und Sicherheit verlangten. In der Außenpolitik sei ein Europa ohne angemessene Instrumente dazu verurteilt, „sich selbst von der Lösung der Weltprobleme auszuschließen und bedeutungslos zu werden.“ Alle diese Gründe drängten – so Prodi – zur Wiederbelebung des Europäischen Verfassungsprozesses. Dabei müsse man vom existierenden Text ausgehen, zu dem man erst nach langen mühevollen Verhandlungen gelangt sei. Denkbar sei höchstens eine gewisse Vereinfachung des Textes, ohne auf die zentralen, die Effizienz steigernden Neuregelungen (z.B. Maßnahmen im Bereich GASP, Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen) zu verzichten. Es sei ihm bewusst, dass am Ende auch „etwas weniger, etwas mehr oder etwas anderes als die aktuelle Fassung herauskommen könne.“ Ein grundlegend anderer Vertrag als der von bereits 15 Ländern ratifizierte könne allerdings sicher nicht das Ergebnis sein (VVE Minus). Auf jeden Fall sollte Ziel sein, zur Europawahl 2009 mit den neuen Regeln anzutreten.

3.4 Polen

Der polnische Präsident **Lech Kaczyński** erklärte bei seinem Deutschlandbesuch im März 2006, dass der vorliegende Entwurf nicht mehr aktuell sei. Europa brauche zwar einen Grundlagenvertrag, da eine EU mit 27 Mitgliedern anderer Regeln bedürfe, um zu funktionieren als eine EG der Anfangszeit. Man müsse aber „noch einmal von vorn beginnen“. Wenn man trotz der klaren demokratischen Entscheidungen in Frankreich und den Niederlanden jetzt Manöver erlebe, das Projekt trotzdem zu forcieren, „dann hat das nur noch sehr geringe Chancen

auf Erfolg“. Der jetzige VVE „würde zu einer halb föderalen Zwitterstruktur führen, für welche die Zeit nicht reif ist.“ Erst wenn eine europaweite gesellschaftliche Infrastruktur und eine öffentliche Meinung entstanden, wenn die Völker Europas in gewisser Weise zusammengewachsen seien, könnten Lösungen wie im VVE angemessen sein. Er wage aber nicht vorherzusagen, ob das eintreten werde. „Wenn eines Tages die Generation unserer Kinder in Europa die Führung übernimmt, wird das vielleicht anders sein.“ Zudem kritisierte Kaczyński den fehlenden Gottesbezug und die für Polen ungünstige Stimmgewichtung im Rat. Konkret müsse man nach Lösungen suchen, die den Handlungen des heutigen Europa „Wirksamkeit und neue Dynamik“ verleihen, wie etwa ein europäisches Militärcorps (Nizza Plus).

3.5 Europäische Kommission

Schon am 14. Juni 2006 hatte Kommissionspräsident Barroso vor dem Europäischen Parlament zu Konsequenzen der Nichtverabschiedung des Verfassungsvertrags mahndend erklärt: „Nizza ist nicht genug.“ Die für interinstitutionelle Beziehungen zuständige Kommissarin **Wallström** stellte nun am 22. November 2006 im Ausschuss für konstitutionelle Fragen des EP einen Bericht vor, der die politischen Kosten der Nichtannahme des VVE darlegt. Damit wird die Forderung von EP-Abgeordneten, einen Bericht über die Kosten des „Nein“ abzugeben nur teilweise erfüllt, da es den Abgeordneten gerade auch darauf ankam, die wirtschaftlichen Kosten der Nichtratifizierung aufzuschlüsseln. Das „Arbeitspapier“ stellt Bereiche dar, in denen nach Auffassung der Kommission ohne den VVE „die Union in ihrer Entschlossenheit gebremst wird, einfach, demokratisch und effektiv zu handeln.“ Der Bericht geht dann auf ohne den VVE bestehende Probleme bei der Stärkung von Unionspolitiken (Grundrechte, Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts, Wirtschaftspolitik, Gesundheit und Sozialpolitik, partizipative Demokratie), bei der außenpolitischen Kohärenz, sowie bei Demokratie und Institutionen ein. Das Papier kommt zu dem Schluss, dass zwar die Union auch ohne den VVE signifikante Schritte vorangekommen sei. Ebenso klar sei es aber, dass die Union mit dem VVE effektivere Werkzeuge in der Hand hätte, um der Herausforderung der Globalisierung zu begegnen und intern und nach außen demokratischer und verantwortlicher zu handeln.

4. Fazit

Die Vielfältigkeit der vertretenen Positionen macht deutlich, welch ambitioniertes Ziel sich Deutschland mit der Relancierung des Verfassungsprozesses gesetzt hat. Sollte zumindest eine grundsätzliche Eini-

gung darüber gelingen, in welcher Richtung weiter verfahren wird, d. h. ob die Ratifizierung weitergeführt oder abgebrochen wird, ob versucht werden soll, das Ausmaß der Übereinstimmungen für eine Reihe dringender Kernreformen im Rahmen eines Minivertrags auszuloten, oder ob man sich für die nähere Zukunft mit Reformmaßnahmen auf der Basis des Nizzavertrages behilft, so wäre dies bereits als großer Erfolg zu werten. Verschiebt man eine Entscheidung über diese Grundfragen weiter auf unbestimmte Zeit, dürfte dies kaum dazu beitragen, der Öffentlichkeit das angestrebte Bild einer zupackenden, dynamischen EU zu vermitteln, die im Wettstreit der globalen Akteure auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen kann.

(Lfd. Nr. E 54/06 vom 24.11.2006)

Quellen:

- Bolzen, Stefanie, Weiszäcker : Berlin muss EU-Verfassung forcieren, in: Die Welt vom 2.11.2006.
- Débat de politique étrangère: M. Fabius offensif, M. Strauss-Kahn classique, Mme Royal inattendue, in: Le Monde vom 9.11.2006, S. 20 f.
- Eine Präsidentschaft ist eine Chance, Interview der Bundeskanzlerin, in: Süddeutsche Zeitung vom 6.1.2006.
- Erklärung des Bundeskabinetts zur deutschen Ratspräsidentschaft, Pressemitteilung vom 5.11.2006.
- Gauweiler, Peter, Bundesverfassungsgericht: Keine Ratifizierung der EU-Verfassung in absehbarer Zeit möglich, EU-Verfassung aller Voraussicht nach auch in Deutschland gescheitert, Pressemitteilung vom 31.10.2006.
- Graw, Ansgar, Rückschlag für Merkels Bemühungen um EU-Verfassung, Bundesverfassungsgericht setzt Gauweiler Klage aus – Regierung hatte auf Abweisung gehofft, in: Die Welt vom 1.11.2006.
- Intervention de M. Nicolas Sarkozy, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire devant Friends of Europe / Amis de l'Europe et la Fondation Robert Schuman, Vendredi 8 septembre 2006 – Bruxelles, http://www.friendsofeurope.org/download/Sarkozy_080906.pdf [24.11.2006].
- Ist das der Europäische Geist?, Der polnische Staatspräsident Kaczyński über Vertreibung, Russland und die Ostsee, in: F.A.Z. vom 8.3.2006.
- Kaczyński, Lech, „Solidarisches Europa“, Humboldt-Rede zu Europa von L.K., Präsident der Republik Polen, vom 6. März 2006, <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/hre/volltext.htm> [22.11.2006].
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, The cost of the non-Constitution, Commission staff Working paper vom 21.11.2006, http://www.ec.europa.eu/commission_barroso/wallstrom/pdf/final_report_21112006_en.pdf [22.11.2006].
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat, Eine bürgernahe Agenda: Konkrete Ergebnisse für Europa, KOM(2006) 211 endgültig, vom 10.5.2006.
- Maurer, Andreas / Schwarzer, Daniela, Alle Karten auf den Tisch, Ansätze zur Überwindung der konstitutionellen Malaise in der EU, SWP-Aktuell 28, Juni 2006.
- Prodi, Romano, Wir müssen das europäische Aufbauwerk vollenden, in: Welt am Sonntag vom 5.11.2006.

- Rat der Europäischen Union, Betr. Europäischer Rat (Brüssel) 15./16. Juni 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Rats-Dok. 10633/1/06 vom 17.7.2006.
- Royal, Ségolène, Ce que j'ai dit sur...L'Europe, http://www.desirsdavenir.org/actions/generate_pdf.php?id=205 [22.11.2006].
- Thalmaier, Bettina, Die Zukunft des Vertrages über eine Verfassung für Europa – Optionen und Positionen, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP) / Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, September 2006, http://www.cap.lmu.de/download/2006/2006_PlanB.pdf [23.11.2006].

Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)

von Dr. Jörg Schneider, Fachbereich WD 11

Ein Schwerpunktthema der deutschen Ratspräsidentschaft wird die Weiterentwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) im Rahmen einer „neuen Ostpolitik“ sein. Konkret wird es darum gehen, die im Europäischen Parlament (EP) geäußerte Kritik an der ENP aufzugreifen, die ENP insgesamt zu intensivieren und die östlichen Partnerländer unterhalb der Schwelle einer Mitgliedschaft näher an die EU heranzuführen. Neben einer reformierten ENP bilden ein neues Abkommen mit Russland, das das 2007 auslaufende Partnerschafts- und Kooperationsabkommen ersetzen soll, und eine neue gemeinsame Zentralasienstrategie wichtige Pfeiler dieser neuen EU-Ostpolitik.

Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP)

Mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten im Mai 2004 haben sich die Grenzen der Europäischen Gemeinschaft weit nach Süden und Osten verschoben. Zum 1. Januar 2007 wird sich die EU-Außengrenze durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens weiter in Richtung Südosten ausdehnen und dann an das Schwarze Meer grenzen. Als geopolitische Antwort auf diese größte Erweiterungsrunde in der Geschichte der EU hatte die Kommission im Oktober 2002 ein Strategiepapier zur Stärkung der Außenbeziehungen mit folgenden Staaten vorgelegt, die geographisch im Vorfeld eigener Sicherheitsinteressen lagen, jedoch keine Aussicht auf eine EU-Mitgliedschaft haben: die Mittelmeeranrainerstaaten Algerien, Tunesien, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Israel, Libanon, Syrien und Jordanien, mit denen seit 1995 die sog. euro-mediterrane Partnerschaft im Rahmen des Barcelona-

Prozesses besteht sowie Russland, Belarus, die Ukraine und die Republik Moldau.

In der im März 2003 folgenden Mitteilung „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ unterbreitete die Kommission den Vorschlag, diesem „Ring befreundeter Staaten“ im Gegenzug zu nachgewiesenen Fortschritten bei der Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen eine enge politische und ökonomische Zusammenarbeit unterhalb einer EU-Mitgliedschaft anzubieten. Neben der Aussicht auf Teilnahme an den 4 Grundfreiheiten des Binnenmarktes sollten die neuen Nachbarn die Perspektive erhalten, an der gemeinsamen Verkehrs-, Energie-, Umweltschutz-, Forschungs-, Kultur-, und Bildungspolitik teilzunehmen.

Das im Juni 2004 vorgelegte Strategiepapier „Europäische Nachbarschaftspolitik“ ergänzte und konkretisierte die vorangegangenen Vorschläge. Darin empfahl die Kommission, auch die Länder des südlichen Kaukasus Armenien, Georgien und Aserbaidschan in die ENP aufzunehmen. Die Einbeziehung von Belarus wurde wegen der dortigen massiven und fortwährenden Menschenrechtsverletzungen nur eingeschränkt empfohlen und Russland aufgrund seiner Bedeutung schließlich eine Sonderrolle außerhalb der ENP zuerkannt.

Zur Umsetzung der Reformziele werden mit den Partnerstaaten nationale Aktionspläne mit konkreten Projekten und Förderzielen vereinbart. 2004 konnten bereits Aktionspläne mit Israel, der Palästinensischen Autonomiebehörde, der Ukraine der Republik Moldau, Marokko, Tunesien und Jordanien und Mitte November 2006 mit Georgien, Armenien und Aserbaidschan vereinbart werden. Finanziert wird die Zusammenarbeit durch die Instrumente TACIS (für die östlichen Länder) und MEDA (für die Mittelmeerstaaten). Ab 2007 werden beide durch ein neues europäisches Nachbarschaftsinstrument (ENI) ersetzt. Für die kommende Finanzperiode 2007–2013 stellt die Europäische Gemeinschaft dafür insgesamt 12 Mrd. € zur Verfügung.

Die EU unterstützt mittels ihrer Nachbarschaftspolitik u. a. Bemühungen zur Bekämpfung von Schmuggel, Menschenhandel und illegaler Migration in ENP-Staaten. So hilft die EU-Grenzmission EUBAM den moldawischen und ukrainischen Grenzbeamten bei der Kontrolle der gemeinsamen Grenze zur international nicht anerkannten Teilrepublik Transnistrien. Mit dem Ziel eines verbesserten Informationsaustauschs zwischen den beteiligten Zollstellen wurde am 21. November 2006 ein trilaterales Abkommen zwischen der EU, der Ukraine und Moldau abgeschlossen.

Kritik am Nachbarschaftskonzept

Die Ergebnisse der europäischen Nachbarschaftspolitik stellen sich eher uneinheitlich dar. Während inzwischen in Jordanien und Marokko wichtige Verfassungsreformen auf dem Weg hin zu einer Demokratisierung durchgeführt wurden, sich die Ukraine (trotz des neuerlichen Regierungswechsels) und vor allem Georgien rechtsstaatlichen Standards angenähert haben, scheint der Libanon nach einer Phase der innenpolitischen Stabilisierung unter dem Druck Syriens und islamischer Extremisten wieder in einen Strudel der Gewalt zu geraten. In Ägypten gibt es nur wenig Anzeichen für eine tiefer gehende Demokratisierung des Landes. Der weiterhin ungelöste Nahostkonflikt belastet die Beziehungen zwischen Israel und den nordafrikanischen ENP-Ländern und damit auch die Weiterentwicklung der ENP. Die EU versucht hier gerade durch eine Mission im palästinensischen Rafah auf die Konfliktparteien vermittelnd einzuwirken.

Seit der Formulierung der ENP mehren sich im Europäischen Parlament nicht nur Stimmen, die einen stärkeren Einfluss auf Formulierung und Implementierung der ENP-Aktionspläne fordern. Darüber hinaus gibt es inzwischen erste grundsätzliche Kritik am europäischen Nachbarschaftskonzept. So wurde eine stärkere Berücksichtigung der Menschenrechte bei der Zusammenarbeit angemahnt und die Zusammenfassung von islamisch geprägten Entwicklungsländern des Mittelmeerraums und wirtschaftlich und sozial weiter fortgeschrittenen Transformationsstaaten Osteuropas bemängelt. Im April 2005 forderte das EP die Kommission auf, in ihrer Nachbarschaftspolitik verstärkt Menschenrechts- und Demokratiestandards zu berücksichtigen. Insbesondere wurde im EP kritisiert, dass das ENP-Konzept für europäische Partnerstaaten eine EU-Mitgliedschaft ausschließt. Bereits 2003 hatte das EP mit großer Mehrheit eine Entschließung angenommen, wonach die ENP „dem Bestreben europäischer Nachbarstaaten um einen EU-Beitritt oder um unterschiedliche vertragliche Beziehungen keinesfalls entgegensteht“. Im Januar 2005 forderte das EP die Kommission nach dem unblutig verlaufenen Machtwechsel in der Ukraine auf, neben der ENP „weitere Formen der Assoziierung mit der Ukraine zu erwägen und dem Land eine klare europäische Perspektive zu geben (...), wobei möglicherweise am Ende der Beitritt des Landes zur Union stehen kann“. Anfang 2006 wurde im EP die Forderung einer stärkeren sektoralen und regionalen Differenzierung der ENP-Staaten erhoben. Für jene europäischen Partnerstaaten, die später der EU beizutreten beabsichtigen, wurde dort das Konzept des Europäischen Wirtschaftsraums Plus (analog zum schon bestehenden EWR) entworfen, das eine sektori-

rale Annäherung vorsieht und einen späteren Beitritt zur EU nicht grundsätzlich ausschließt. Die Gemeinschaft hat auf diese Forderungen inzwischen in gewisser Weise reagiert und der Ukraine bei dem letzten bilateralen Gipfeltreffen im Oktober 2006 eine engere Zusammenarbeit in den Bereichen Freihandel, Energie und Visumanforderungen angeboten. Freihandelsgespräche sollen Anfang 2007 im Rahmen der Verhandlungen über ein „Enhanced Agreement“ aufgenommen werden. Gleichzeitig lehnte die EU-Troika den dort nochmals wiederholten Wunsch des Landes nach einem EU-Beitritt ab.

Künftige Herausforderungen für die ENP

Die deutsche Ratspräsidentschaft wird im Bereich der ENP mit mehreren, miteinander verwobenen Problembereichen konfrontiert: Zum einen erweist sich bei der Zusammenarbeit mit den östlichen ENP-Staaten das Verhalten Russlands als zunehmend problematisch. Russland hat 2005 bei den Präsidentenwahlen in der Ukraine trotz der damals offensichtlichen Wahlfälschungen an der alten politischen Klasse festgehalten und damit die auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Transparenz zielenden ENP-Ziele zu konterkarieren versucht. Kurz darauf schreckte Moskau nicht davor zurück, Erdgaslieferungen als politische Waffe gegenüber der Ukraine und Georgien zu missbrauchen. Destruktiv ist auch die russische Rolle bei den eingefrorenen Territorialkonflikten in Georgien (Abchasien und Südossetien) und der Republik Moldau (Transnistrien). Moskau verhängt zudem bei politisch missliebigen Verhalten einzelner ENP-Staaten (wie in den Beispielen Georgien und Moldau) willkürlich Wirtschaftssanktionen. Im Oktober 2006 rief das EP die russische Regierung dazu auf, die Wirtschaftsblockade gegen Georgien zu beenden, die Souveränität des Landes zu beachten und Repressionen gegenüber ethnischen Georgiern auf seinem Territorium zu beenden. Auch die letzte Diktatur auf europäischem Boden, das Lukaschenka-Regime in Weißrussland, wäre ohne die Unterstützung Moskaus nicht lebensfähig.

Eng mit Russland zusammen hängt der zweite Problembereich, dem die deutsche Ratspräsidentschaft gegenübersteht: durch die östlichen ENP-Staaten fließt ein großer Teil der für Europa lebenswichtigen Energielieferungen. Das Zudrehen der Gaslieferungen für die Ukraine im zurückliegenden Winter durch den staatlich kontrollierten russischen Monopolisten Gazprom hatte unmittelbare Konsequenzen auch für EU-Mitgliedstaaten, weshalb die EU bestrebt ist, eine größere Diversifizierung bei Öl und Gas herbeizuführen. Hier sollen die südlichen ENP-Staaten (insbesondere Algerien und Libyen) eine größere Rolle spielen. Mit Aserbaidschan hat die EU Mitte November 2006 ebenfalls eine engere Zu-

sammenarbeit in Energiefragen vereinbart, wobei das Land nicht nur als Erdölproduzent für die EU, sondern auch aufgrund seiner geographischen Lage als Transitland zu Kasachstan von besonderer Bedeutung ist.

Neben den Bemühungen um Energieversorgungssicherheit wird die deutsche Ratspräsidentschaft die Zusammenarbeit der EU mit den Anrainerstaaten des Mittelmeeres bei der Bekämpfung der anhaltenden Flüchtlingsströme forcieren. Am 22./23. November 2006 fand zu den Themen Migration und Entwicklung eine Konferenz in Tripolis (Libyen) von siebenzig afrikanischen und europäischen Ländern statt. Damit wurde der regional begrenzte Ansatz der euro-nordafrikanischen Migrationskonferenz von Rabat (Juli 2006) erstmals auf ganz Afrika ausgedehnt. Die Konferenzteilnehmer konnten sich zwar auf eine gemeinsame Erklärung zur Migration einigen, umstritten blieb aber die Frage der Schaffung eines Fonds zur Unterstützung afrikanischer Staaten bei der Rücknahme von Flüchtlingen. Weil sich die EU darauf nicht festlegen wollte, verweigerten einige afrikanische Staaten konkrete Zusagen bei der Repatriierung illegaler Flüchtlinge in ihre Heimatländer. In der Abschlusserklärung wird deshalb hierzu nur auf die Einhaltung bestehender bilateraler Verträge verwiesen.

Eine neue EU-Ostpolitik

Die Kritik an dem Nachbarschaftskonzept aufgreifend hat die Bundesregierung angekündigt, im Rahmen einer Intensivierung der ENP einen politischen Akzent bei den östlichen Nachbarn zu setzen. Im Rahmen einer aus drei Komponenten bestehenden „neuen EU-Ostpolitik“ soll neben einer erneuerten vertraglichen Basis mit Russland und einer Zentralasienstrategie der Gemeinschaft eine Reform der ENP stehen. Im Mittelpunkt dieser Neuausrichtung der EU-Ostpolitik soll eine Modernisierungspartnerschaft mit Osteuropa und den Kaukasusländern stehen und analog zum bestehenden Barcelona-Prozess mit den südlichen Mittelmeerstaaten ein regionaler Ansatz in der Zusammenarbeit mit den östlichen ENP- Partnerstaaten geschaffen werden. Konkret soll diesen Ländern stärkere Anreize für innenpolitische- und wirtschaftspolitische Reformen und zur Annäherung an die Gemeinschaft unterhalb einer Mitgliedschaft angeboten werden.

Einen weiteren Schwerpunkt der „neuen Ostpolitik“ sollen die rohstoffreichen zentralasiatischen Republiken Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan, Kirgistan und Tadschikistan bilden. Zwar war die EU bisher ein Partner für Hilfs- und Kooperationsprojekte in der Region, aber eine einheitliche geopolitische Strategie gegenüber diesen Republiken, die an

die Krisenregionen Iran und Afghanistan grenzen, existierte bisher nicht. Die autokratisch regierten zentralasiatischen Republiken wurden in der Vergangenheit von der EU vielmehr wegen ihrer Menschenrechtsverletzungen kritisiert. So beschloss die EU im Oktober 2005 nach der blutigen Niederschlagung von Protesten in Usbekistan Sanktionen, die im November 2006 auslaufen. Nachdem das Thema Energiesicherheit zu einem prioritären Thema der EU-Außenpolitik aufgestiegen ist, zeigt sich schon jetzt eine stärkere Fokussierung der EU auf die Region mit ihren umfangreichen Öl- und Gasvorräten. So soll im Dezember 2006 eine Absichtserklärung über eine strategische Energiepartnerschaft zwischen der EU und Kasachstan unterzeichnet werden. Kasachstan hat zu dem jüngst Interesse bekundet, in die ENP aufgenommen zu werden.

Momentan erarbeitet die Kommission eine neue Mitteilung zur ENP, die am 29. November 2006 erscheinen wird. Darin werden die bisherigen Fortschritte in der Nachbarschaftspolitik einer kritischen Bilanz unterzogen und Überlegungen zur Zukunft der ENP angestellt. Diese Mitteilung wird ein wichtiger Bezugspunkt für die Aktivitäten der deutschen Ratspräsidentschaft darstellen und auf dem nächsten Europäischen Rat Mitte Dezember 2006 diskutiert werden.

(Lfd. Nr. E 55/06 vom 23.11.2006)

Quellen und Literatur:

- Homepage der Europäischen Kommission zur Nachbarschaftspolitik: www.europa.eu/world/enp.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003) 104 endg., 11.03.2003.
- Europäisches Parlament: Resolution über die Situation in Südossetien, 26. Oktober 2006, P6_TR-ProV(2006)0456.
- Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, (2004/0219 (COD), Straßburg, den 24. Oktober 2006.
- Finnische Präsidentschaft: Joint Press Statement: EU-Ukraine Summit, Helsinki 27. Oktober 2006, in: www.eu.2006/fi/news_documents/press_releasesvk43...
- Iris Kempe: Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine Moldau und Belarus, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessel (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden 2005, S. 261-266.
- Immo Klaus Drobnik/ Jan Hendrik Lauer: Die Europäische Nachbarschaftspolitik: Erweiterungsvermeidungspolitik“ oder Vorstufe zum EU-Beitritt, Tagungsbericht, in: Integration, 29. Jahrgang, 04/06, S. 333-337.
- Felix Neugart: Nahost- und Mittelmeerpolitik, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration, Baden-Baden 2005, S.267-270.
- Jörg Schneider/ Barbara Thoma: Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-) Drittstaaten. Vom Handelsabkommen zum EWR Plus, in: Europa, Nr. 26/06 vom 8. Mai 2006.

Die EU-Russlandpolitik

von Dr. Jörg Schneider, Fachbereich WD 11

Die Bundesregierung hat im Vorfeld der deutschen Ratspräsidentschaft eine aus drei Komponenten bestehende „neue EU-Ostpolitik“ angekündigt: 1. eine Reform der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), 2. eine neue Zentralasienstrategie und 3. den Abschluss eines Rahmenabkommens mit Russland, welches das bis zum Jahr 2007 angelegte Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA) ersetzen soll. Dabei soll ein an die Ostpolitik der 1970er Jahre anknüpfendes neues Konzept „Annäherung durch Verflechtung“ Russland stärker in die europäischen Strukturen einbinden. Überschattet werden diese Bemühungen durch die vorläufige Weigerung Polens, der Europäischen Kommission ein Verhandlungsmandat für das neue Rahmenabkommen zu erteilen, die jüngsten Morde an russischen Regimekritikern sowie Divergenzen in der Frage der Energieliefersicherheit.

Die Europäische Gemeinschaft und der Zerfall der UdSSR

Nach dem Untergang des sowjetischen Imperiums entwickelte die Gemeinschaft eine ganze Reihe von politischen Initiativen mit dem Ziel, Russland in die sich herausbildende neue sicherheitspolitische Architektur des europäischen Kontinents einzubinden. Unter dem Eindruck des auseinander fallenden Vielvölkerstaats Jugoslawien fürchtete die Gemeinschaft vor allem die Implosion der UdSSR. Gorbatschows Formel vom „gemeinsamen europäischen Haus“ aufnehmend unterstützte die Gemeinschaft seit den 1990er Jahren Reformen in Russland und den sowjetischen Nachfolgestaaten durch TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States). Diese Hilfe zielte auf eine Modernisierung der staatlichen Verwaltung und Umgestaltung der maroden Wirtschaft, auf Infrastrukturmaßnahmen, die Abfederung des sozialen Wandels, die Gewährleistung der nuklearen Sicherheit, die Umgestaltung des Bildungswesens und den Umweltschutz. Die der GUS im Rahmen von TACIS dafür zur Verfügung gestellte technische Hilfe belief sich zwischen 1991 und 1999 auf 4,5 Mrd. €. Darüber hinaus erhielt sie Kredite der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. Zwischen 2000-2006 stellte die EU der GUS ca. 3,1 Mrd. € bereit, wobei der Förderschwerpunkt nun auf good governance lag. Für die Jahre ab 2007 wird ein neues Finanzinstrument (ENPI) die bisherige TACIS-Hilfe ersetzen. Vorgesehen sind dafür 60 Mio. € jährlich für die nächsten drei Jahre.

Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (1997)

1994 wurde zwischen der EU und Russland ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) unterzeichnet, das am 1. Dezember 1997 in Kraft trat und eine Laufzeit von zunächst zehn Jahren hat. Basierend auf einem Bekenntnis zur Demokratie und den Menschenrechten sollte das PKA Russland die Perspektive einer Teilnahme an den vier EU-Binnenmarktfreiheiten eröffnen. Ergänzt wurde es durch sektorale Abkommen in den Bereichen Stahl, Transit, Energie und Textilien. Festgelegt wurde darin neben der Projektzusammenarbeit ein politischer Dialog auf Beamten- und Ministerebene sowie halbjährliche Gipfeltreffen. Wie TACIS enthält auch das PKA eine Suspensionsklausel bei massiven Menschenrechtsverletzungen.

Gemeinsame Russland-Strategie (1999)

Die vom PKA erhofften Impulse für das bilaterale Verhältnis blieben jedoch aus. Im August 1998 wurde Russland von einer schweren Wirtschafts- und Finanzkrise erschüttert; im Jahr darauf kam es vor dem Hintergrund des Kosovo zu harten Kontroversen. Um eine weitere Verschlechterung der Beziehungen zu verhindern, verabschiedete der Europäische Rat (ER) in Köln im Juni 1999 eine „Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Russland“, in der Russland die Eingliederung in einen gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum zugesagt wurde. Belastet wurden die Beziehungen in der Folgezeit durch das erneute gewaltsame russische Vorgehen gegen Tschetschenien. Daraufhin beschloss die Gemeinschaft im Dezember 1999, die Anwendung der Gemeinsamen Strategie zu überprüfen und 90 Mio. € an TACIS-Hilfe einzufrieren. Diese Sanktionen wurden im Juni 2000 jedoch wieder ausgesetzt.

Die vier gemeinsamen Räume (2005)

2003 entwickelte die EU vor der unmittelbar bevorstehenden größten Erweiterungsrunde in ihrer Geschichte das Konzept der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), das Russland zunächst mit einschloss. Moskau reagierte darauf allerdings zurückhaltend, weil es zum einen befürchtete, die ENP könnte die eigenen Anstrengungen zur Stärkung einer GUS-Integration unterlaufen, zum anderen sah es seine eigene Bedeutung nicht gebührend anerkannt. Diese Bedenken aufgreifend kamen beide Seiten auf ihrem Gipfeltreffen im November 2003 überein, Russland aus der ENP herauszunehmen und im Rahmen einer stra-

teigischen Partnerschaft schrittweise vier gemeinsame Räume in den Feldern Wirtschaft, äußere Sicherheit, innere Sicherheit sowie Bildung und Forschung einzurichten. Ursprünglich sollte dazu möglichst schnell eine Vereinbarung unterzeichnet werden. Auf dem EU-Russland-Gipfel im November 2004 standen jedoch die Wahlfälschungen bei den Präsidentschaftswahlen in der Ukraine im Mittelpunkt. Dort hatte Moskau die pro-russischen Machthaber unterstützt, während die EU (vor allem Polen und die baltischen Staaten) die orangene Revolution unterstützten. Schließlich konnte erst auf dem folgenden Gipfel im Mai 2005 das Abkommen über strategische Zusammenarbeit unterzeichnet werden. Die Kontroverse um die Vorgänge in der Ukraine zeigte allerdings bereits deutlich grundsätzliche Interessensunterschiede zwischen der EU und Russland im Hinblick auf den Transformationsprozess in den ENP-Staaten (Ukraine, Republik Moldau, Weißrussland, Armenien, Aserbaidschan und Georgien). Moskau strebt danach dort pro-russische, aber zumeist undemokratische Regime an der Macht zu halten und behindert damit die auf Demokratisierung, Rechtsstaatlichkeit und friedliche Konfliktlösung zielende europäische Nachbarschaftspolitik.

Die Umsetzung der Gemeinsamen Räume gestaltet sich eher zögerlich. Bei der Ausgestaltung des Gemeinsamen Raumes der inneren Sicherheit war lange Zeit der Abschluss einer Rücknahmevereinbarung für illegal Eingewanderte Hauptstreitpunkt. Diese Frage konnte jedoch beim EU-Russland-Gipfel im Oktober 2005 gelöst werden.

Beim Gemeinsamen Raum für äußere Sicherheit besteht große Übereinstimmung bei den Themen Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Bekämpfung des Terrorismus. Doch sperrt sich Moskau gegen die Forderung der EU, Weißrussland, die Ukraine, die Republik Moldau und Georgien in die Absprachen einzubeziehen, weil Russland ein mögliches Mitspracherecht der EU bei der Lösung regionaler Konflikte fürchtet. Unterschiedliche Auffassungen bestehen auch in der Frage des bereits für 1999 zugesagten Abzugs russischer Truppen aus Transnistrien. Beim Gemeinsamen Raum für Bildung und Forschung sind sich beide Seiten einig, das wissenschaftliche Potential zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit beider Volkswirtschaften einzusetzen. Eine Grundlage dazu bietet das 2003 abgeschlossene Abkommen über Kooperation in Wissenschaft und Technologie. Im März 2006 konnte ein Abkommen zur Intensivierung der Kooperation bei der Raumfahrtanwendung (Satellitennavigation und -kommunikation und Erdbeobachtung), beim Zugang zum Weltraum und der Weltraumforschung unterzeichnet werden.

Am stärksten hat sich inzwischen der Gemeinsame Wirtschaftsraum entwickelt, wobei die bilateralen Handelsbeziehungen durch eine Asymmetrie gekennzeichnet sind. Zwar ist Russland heute nach den USA, China, der Schweiz und Japan der fünftwichtigste Handelspartner der EU. In absoluten Zahlen ausgedrückt erscheint dieser fünfte Platz aber weit weniger eindrucksvoll: Sein Anteil an den EU-Importen beträgt nur 3-5 % und der Anteil an den EU-Exporten nur 2-3 %. Andererseits ist die EU mit einem Anteil von mehr als 50 % derzeit wichtigster Handelspartner Russlands und größter Investor. Allerdings ist das noch im PKA enthaltene Projekt einer Freihandelszone in der road map für den gemeinsamen Wirtschaftsraum nicht mehr enthalten, da Russland kein Interesse mehr daran hat Handelshindernisse vollständig abzubauen.

Der Energiesektor ist für die Europäische Gemeinschaft nicht nur der wichtigste Bestandteil des Gemeinsamen Wirtschaftsraums, sondern der bilateralen Beziehungen überhaupt. Ein Drittel der Erdölimporte und die Hälfte aller Gaslieferungen stammen entweder aus oder werden über Russland weitergeleitet. Die Energielieferungen bilden somit die tragende Säule der Interessengemeinschaft zwischen Russland und der EU. Zur Jahreswende 2005/06 wurde Russlands Ansehen als stetiger und verlässlicher Partner jedoch durch den Konflikt um Energiepreise für die Ukraine empfindlich gestört. Damals unterbrach Russland die Energiezufuhr an seinen westlichen Nachbarn, was wiederum zu einem Leistungsabfall bei der Versorgung der EU führte. Als Reaktion auf den Missbrauch von Energielieferungen als Druckmittel stieg seit diesen Vorfällen in der EU das Interesse an einer Harmonisierung der Energiepolitik auf Gemeinschaftsebene und eine stärkere Diversifizierung der Lieferstaaten.

Vor dem Hintergrund des zurückliegenden Gaskonfliktes mit der Ukraine wurde in der EU die Forderung wiederholt, Russland solle endlich die Anfang der 1990er Jahre vereinbarte Internationale Energiecharta ratifizieren. Russland hatte die Charta zwar unterzeichnet, aber nicht ratifiziert und wünscht Korrekturen am Vertragstext. So sieht das Transitprotokoll einen gleichberechtigten Zugang von Unternehmen und Drittländern zu den bislang überwiegend von staatlichen Monopolisten kontrollierten Gas- und Erdölleitungen vor. Würde die Energiecharta umgesetzt, könnte die EU ungehindert Erdgas aus den zentralasiatischen Republiken beziehen. Russland lehnt es jedoch ab, sein Transitmonopol aufzugeben. Umstritten ist auch die Preisbildung für Erdgas auf dem russischen Inlandsmarkt. Die EU fordert, dass russische Abnehmer den gleichen Weltmarktpreis für Erdgas entrichten.

Das Gipfeltreffen von Lahti (Oktober 2006)

Das sensible Energiethema beherrschte den Sondergipfel EU-Russland im finnischen Lahti. Die dort wiederholte Forderung nach einer Ratifizierung der Energiecharta, nach Garantien für Erdgaslieferungen sowie die Kritik an der Behandlung europäischer Investoren im Energiesektor, wie die Aufhebung einer Fördergenehmigung in Sachalin, an der der niederländisch-britische Konzern Dutch Shell beteiligt ist, wurde von der russischen Regierung zurückgewiesen. Die europäische Seite sprach auch die russische Blockade und Einfuhrverbote gegenüber den Partnerländern der europäischen Nachbarschaftspolitik Georgien und der Republik Moldau sowie den Mord an der regimekritischen Journalistin Politkowskaja an. Dazu hatte das EP 2006 eine Resolution verabschiedet, in der die Ermordung missliebiger Journalisten in Russland als fast routinemäßig kritisiert und die Einhaltung der Menschenrechte als wichtige Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen über ein neues Abkommen bezeichnet wurde.

Jüngste Entwicklungen

Ursprünglich war für den letzten EU-Russland-Gipfel vom 24. November 2006 in Helsinki vorgesehen, dass die EU der Kommission ein Mandat für die Aufnahme von Verhandlungen über ein neues Rahmenabkommen mit Russland erteilt. Polen verlangt jedoch, dass Moskau schon vor der Aufnahme von Gesprächen die Energiecharta ratifiziert und die seit November 2005 verhängten Importbeschränkungen für polnische Agrarprodukte aufhebt.

Nach Art 106 verliert das PKA nach Ablauf von zehn Jahren jedoch nicht automatisch seine Gültigkeit, denn es heißt dort weiter, dass es „automatisch um jeweils ein Jahr verlängert (wird), sofern nicht eine Vertragspartei das Abkommen spätestens sechs Monate vor Ende der Laufzeit schriftlich gegenüber der anderen Vertragspartei kündigt.“

Überschattet wurde der jüngste EU-Russland-Gipfel von der Vergiftung eines weiteren Kremlkritikers. Zum Tod des früheren Geheimdienstmitarbeiters Litvinenko, der seinerseits mit Recherchen über die Ermordung der Regimekritikerin Politkowskaja beschäftigt war, bemerkte der finnische EU-Ratsvorsitzende Tuomioja: „Für die Glaubwürdigkeit des Systems und der Demokratie müssen solche Fälle gelöst werden“, und der Fraktionsvorsitzende der Sozialisten im EP, Schulz, äußerte dazu kritisch: „Präsident Putin ist gut beraten, bei der Aufklärung der Vorgänge mit aller Kraft mitzuwirken.“ Sollte sich herausstellen, so Schulz wei-

ter, dass der russische Geheimdienst in die Ermordung Litvinenkos verwickelt sei, wäre dies „ein gravierender Vorgang“.

Annäherung durch Verflechtung?

Die deutsche Ratpräsidentschaft wird somit bei der Fortentwicklung der Beziehungen zwischen der EU und Russland mit einer ganzen Vielzahl von Problemen konfrontiert. Im September 2006 hat die Bundesregierung die Ziele der Russlandpolitik im Rahmen ihres Konzeptes einer „neuen EU-Ostpolitik“ auf dem informellen Treffen der EU-Außenminister in Lappeenranta ihren europäischen Partnern vorgestellt. Unter dem Motto „Annäherung durch Verflechtung“ soll Russland durch eine engere Anbindung in Politik und Wirtschaft an die europäischen Strukturen herangeführt und verankert werden. Die Bundesregierung will Russland „unumkehrbar“ an Europa binden, und „die Entwicklung dieses großen Landes auf der Basis europäischer Werte unterstützen“. Dabei soll Russlands Engagements in der internationalen Politik durch neue Kooperations- und Integrations-Angebote gefördert und durch stärkere Verflechtung eine wertebasierte Partnerschaft entwickelt werden. Als Ziele werden konkret der Abschluss eines Freihandelsabkommens, der Ausbau der Energiepartnerschaft, engere Beziehungen auf den Gebieten Forschung, Bildung und Kultur sowie der Ausbau der menschlichen und gesellschaftlichen Kontakte genannt: Zudem soll die Möglichkeit einer engeren Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland bei der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) geprüft und Moskau in ein internationales Regelwerk einbezogen werden, das Energiesicherheit als kooperatives Miteinander von Produzenten, Transit- und Abnehmerstaat versteht.

Allerdings bleibt die grundsätzliche Frage, ob Russland sich überhaupt in ein solches verlässliches Regelwerk integrieren will. Die jüngsten Ereignisse verfestigen vielmehr den Eindruck, dass in Russland nicht nur eine Verfestigung autoritärer Strukturen zu konstatieren ist, sondern dass Moskau im Machtbereich der untergegangenen Sowjetunion zunehmend in Konkurrenz zur EU auftritt. Während Moskau bisher Energielieferungen hauptsächlich gegenüber westlich orientierten ENP-Staaten (wie die Beispiele Ukraine, Georgien und die Republik Moldau belegen) als Druckmittel benutzt, sehen sich nun auch EU-Staaten, die früher Teil des sowjetischen Imperium waren, wirtschaftlichem Druck ausgesetzt. Das im November 2005 verhängte Einfuhrverbot für landwirtschaftliche Erzeugnisse aus Polen, wurde bereits genannt. Seit einem halben Jahr wird nun auch Litauen unter Druck gesetzt. Der russi-

sche Ölleitungsmonopolist Transneft stellte im Sommer 2006 die Erdöllieferungen an die litauische Raffinerie in Mazeikiai ein, die das größte Unternehmen des Landes und gleichzeitig die einzige Raffinerie der baltischen Staaten ist. Technische Probleme seien Grund für die LieferEinstellung, behauptete die russische Seite; litauische Politiker deuten das Vorgehen von Transneft hingegen als Versuch, eine Übernahme von Mazeikiai durch ein polnisches Unternehmen zu unterlaufen, nachdem russische Unternehmen nicht zum Zuge gekommen waren.

Rückblickend betrachtet haben sich die großen Erwartungen auf eine Demokratisierung Russlands und seine Einbindung in eine neue partnerschaftliche Sicherheitsarchitektur in Europa nur zum geringen Teil erfüllt. Bis heute ist die russische Politik vielmehr von einer Sprunghaftigkeit gekennzeichnet. Immer dann, wenn die russische Regierung mit ihren Forderungen in Brüssel scheitert, bedient sie sich, wie im Fall der geplanten Gasleitung durch die Ostsee, eines „selektiven Bilateralismus“ mit den großen EU-Staaten wie Deutschland, Frankreich und Italien.

(Lfd. Nr. E 58/06 vom 30.11.2006)

Quellen und Literatur:

- Entschließung des Europäischen Parlaments über die Pressefreiheit in Russland vom 25. Oktober 2006.
- Margareta Mommsen: Die Europäische Union und Russland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 482-502.
- Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits: ABl. L 327 vom 28. November 1997, S. 3-69.
- Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland, 8199/299, REV 2 (d), Brüssel, den 31. Mai 1999.
- Pressemitteilung zum Gipfeltreffen EU – Russische Föderation, 24. November 2006 in Helsinki, in www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1615&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en.
- Frank-Walter Steinmeier: „Wir sollten Russland unumkehrbar an Europa binden“, Interview vom 10.11.2006, in: www.bundesregierung.de/nn_23272/Content/DE/Interview/2006/11/2006-11-10-interview-steinmeier-faz.html.
- Russia's Middle Term Strategy towards the European Union (2000-2010), http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_245.htm (geladen am 22.11.2005).
- Iris Kempe: Eine neue Ostpolitik, in: Osteuropa, 55. Jg., 9, 2005, S. 21-34.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003) 104, Brüssel, den 11. März 2003.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM(2004) 373, Brüssel, den 12. Mai

2004. Vgl. auch den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ENPI), KOM(2004) 628, Brüssel, den 29. September 2004.

- Christian Meier: Russland und das neue Modell der Partnerschaft mit der EU, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 52 (2005), 4, S. 19-23.
- Christian Meier: Nach den Duma-Wahlen. Zur Partnerschaft EU-Russland, in: Die neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 51 (2004), 3, S. 20-24.
- Peter W. Schulze: Die EU, Russland und die GUS: Auseinandersetzungen über das nahe Ausland, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 2005, 3, S. 152 f.

Das Komitologie-Verfahren

von Valentin Wasilew, Fachbereich WD 11

„Komitologie“ meint das Ausschusssystem, durch das die Kommission bei der Durchführung von EG-Rechtsakten unterstützt und kontrolliert wird. Der Rat der EU überträgt der Kommission gemäß Art. 202 3. Spiegelstrich EG-Vertrag in den so genannten Basisrechtsakten regelmäßig die Befugnis zu deren Durchführung. „Durchführung“ umfasst sowohl die Verabschiedung allgemeiner Durchführungsvorschriften als auch den Erlass individueller Rechtsakte. Die Modalitäten für die Ausübung der Befugnisse müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die im Komitologie-Beschluss des Rates von 1999 festgelegt sind. In drei der vier vorgesehenen Verfahren – dem Beratungs-, Verwaltungs- und Regelungsverfahren – sind neben der Kommission rund 250 Komitologie-Ausschüsse beteiligt, die sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen, und in denen ein Kommissionsvertreter – ohne Stimmrecht – den Vorsitz führt. 2006 wurde das Regelungsverfahren mit Kontrolle eingeführt, das die Rolle des Europäischen Parlaments erheblich aufwertet. Der Bundesrat entsendet, soweit wesentliche Interessen der Länder betroffen sind, Ländervertreter in die Ausschüsse.

I. Einleitung

Der Komitologie-Beschluss legt Kriterien für die Wahl der Verfahren fest. Diese sind zwar – mit Ausnahme des Regelungsverfahrens mit Kontrolle – unverbindlich, der Gemeinschaftsgesetzgeber muss nach der Rechtsprechung des EuGH seine abweichenden Entscheidungen aber begründen (vgl. Rs. C-378/00).

Während der Rat bereits bisher in bestimmten Verfahrenskonstellationen ein Vetorecht hatte oder aber selbst einen Durchführungsbeschluss erlassen konnte, besaß das Europäische Parlament (EP) keine solchen Rechte. Durch Ratsbeschluss vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Komitologie-Beschlusses von 1999 wurde das Regelungsverfahren mit Kontrolle eingeführt. Dieses gestattet es dem EP und dem Rat gleichberechtigt, den Erlass so genannter „quasi-legislativer“ Durchführungsmaßnahmen zu einem im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG-Vertrag (EG) angenommenen Rechtsakt aus bestimmten Gründen abzulehnen.

Unterschiede zwischen den verschiedenen Verfahren bestehen darin, mit welcher Mehrheit der Ausschuss seine Stellungnahme zu dem Kommissionsentwurf der zu treffenden Maßnahmen abgibt und welche Konsequenzen eine (Nicht-) Stellungnahme für das weitere Prozedere hat, etwa auf die Beteiligung des Rates und des EP.

2005 gaben die Ausschüsse 2582 Stellungnahmen ab. Die Kommission verabschiedete in diesem Zeitraum 2654 Durchführungsmaßnahmen (Entscheidungen, Verordnungen und Richtlinien), die meisten davon in den Politikbereichen Landwirtschaft (1481), Gesundheit und Verbraucherschutz (303) und Forschung (202).

II. Die Verfahren im Einzelnen

1. Das Verwaltungsverfahren sollte beim Erlass von Verwaltungsmaßnahmen „wie etwa Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik oder der gemeinsamen Fischereipolitik oder zur Durchführung von Programmen mit erheblichen Auswirkungen auf den Haushalt“ angewandt werden.

1.1. Der Ausschuss kann innerhalb einer vom Kommissionsvertreter „unter Berücksichtigung der Dringlichkeit“ gesetzten Frist seine Stellungnahme zum Kommissionsentwurf der Durchführungsmaßnahme mit der Mehrheit abgeben, „die in Art. 205 Abs. 2 und 4 des [EG-]Vertrags für die Annahme der vom Rat [...] zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist.“ Das bedeutet: Für eine (positive oder negative) Stellungnahme sind derzeit – also vor dem Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens – 232 der insgesamt möglichen gewogenen 321 Stimmen erforderlich, wobei die Mehrheit der Ausschussmitglieder zustimmen muss. Zusätzlich kann auf Antrag eines Ausschussmitglieds überprüft werden, „ob die Mitgliedstaaten, die diese qualifizierte Mehrheit bilden, mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der Union repräsentieren.“ In der Praxis kommen ablehnende Stellungnahmen so gut wie nicht vor –

eine Aussage, die für alle Komitologie-Verfahren zutrifft: 2005 gab es nur zwei negative Voten, davon eines im Verwaltungsverfahren. Viel häufiger ist der Fall, dass das erforderliche Quorum nicht erreicht wird und damit keine Stellungnahme vorliegt. Für die beiden aktivsten (Verwaltungs-)Ausschüsse ergibt sich für 2005 folgendes Bild: Das „Management Committee for cereals“ gab 650 befürwortende Stellungnahmen ab, erreichte hingegen in 76 Fällen nicht das erforderliche Quorum; beim „Management Committee for milk and milk products“ stehen 175 positiven Stellungnahmen 56 „No opinions“ gegenüber.

1.2. Erklärt das EP – das von der Kommission die Entwürfe für Durchführungsmaßnahmen von im Mitentscheidungsverfahren erlassenen Rechtsakten erhält –, dass ein solcher Entwurf „über die in dem Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgehen würde“, muss die Kommission diesen Entwurf zwar prüfen, kann an ihrem Vorschlag aber festhalten. 2005 wurde keine solche Erklärung abgegeben.

1.3. Im Verwaltungsverfahren erlässt die Kommission unabhängig von der (Nicht-)Stellungnahme des Ausschusses die unmittelbar geltenden Durchführungsmaßnahmen. Nur in dem Fall, in dem letztere nicht mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen, teilt die Kommission sie dem Rat mit. In diesem Fall hat die Kommission auch die Möglichkeit, die Durchführung der Maßnahmen um einen im Basisrechtsakt festzulegenden Zeitraum von maximal drei Monaten zu verschieben. Unabhängig davon, ob die Kommission von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, kann der Rat innerhalb des im Basisrechtsakt festgelegten Zeitraums mit qualifizierter Mehrheit einen anders lautenden Beschluss fassen. 2005 wurde nur ein Kommissionsentwurf einer Maßnahme dem Rat mitgeteilt. Letzterer erließ einen anders lautenden Beschluss.

2. Nach dem **Regelungsverfahren** sollten zum einen „Maßnahmen von allgemeiner Tragweite, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten angewandt werden sollen, wie Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen“, erlassen werden. Zum anderen sollte auf dieses Verfahren zurückgegriffen werden, wenn in einem Basisrechtsakt vorgesehen ist, „dass bestimmte nicht wesentliche Bestimmungen des Rechtsakts im Wege von Durchführungsverfahren angepasst oder aktualisiert werden können“.

2.1. Für das Verfahren in den Regelungsausschüssen und die Beteiligung des EP in diesem Stadium gilt das oben zum Verwaltungsverfahren Ausgeführte (siehe 1.1. und 1.2.). 2005 erklärte das EP in zwei Fäl-

len, dass der Kommissionsentwurf über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgehe.

2.2. Im Unterschied zum Verwaltungsverfahren kann die Kommission im Regelungsverfahren nur dann die beabsichtigte Maßnahme erlassen, wenn sie mit der Stellungnahme des Regelungsausschusses übereinstimmt – was den Regelfall darstellt. 2005 wurde im Regelungsverfahren in neun Fällen keine Ausschusstellungnahme abgegeben; es erging ein negatives Votum.

In diesen Fällen muss die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag für die zu treffende Maßnahme vorlegen und das EP unterrichten. Vertritt das EP den Standpunkt, dass ein solcher Vorschlag, der auf einem im Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EG) erlassenen Basisrechtsakt beruht, „über die in (diesem) Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht“, so unterrichtet es den Rat darüber. Dieser ist an den Standpunkt nicht gebunden und kann innerhalb einer Frist von maximal drei Monaten mit qualifizierter Mehrheit über den Vorschlag befinden. Dabei kann der Rat nur für oder gegen den von der Kommission unterbreiteten Vorschlag stimmen, nicht aber einen anders lautenden Beschluss fassen. Stimmt der Rat gegen den Vorschlag, so muss ihn die Kommission überprüfen. Sie kann dem Rat den Vorschlag erneut vorlegen, ihm einen geänderten Vorschlag vorlegen oder „einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des [EG-] Vertrages vorlegen“. Stimmt der Rat innerhalb der Frist weder für noch gegen den Vorschlag, z.B. weil keine qualifizierte Mehrheit zustande kommt, so erlässt die Kommission den von ihr vorgeschlagenen Rechtsakt.

In den zehn Fällen, in denen 2005 dem Rat wegen negativer oder Nicht-Stellungnahme eines Regelungsausschusses von der Kommission ein Maßnahmenvorschlag unterbreitet wurde, stimmte der Rat kein einziges Mal gegen diesen Vorschlag; in drei Fällen stimmte er für den Vorschlag und in sieben Fällen gab es weder für noch gegen den Vorschlag eine qualifizierte Mehrheit. In diesen sieben Fällen erließ die Kommission den von ihr vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt.

3. Das Verwaltungsverfahren und das Regelungsverfahren existierten bereits bisher. Das **Regelungsverfahren mit Kontrolle** ist neu und wurde mit Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 eingeführt. Es kommt obligatorisch zur Anwendung, wenn in einem im Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EG) erlassenen Basisrechtsakt vorgesehen ist, „dass Maßnahmen von allgemeiner Tragweite angenommen werden, die eine Änderung von nicht wesentlichen Bestimmungen dieses Rechtsakts bewirken“ (so genannte „quasi-legislative“ Maßnahmen). Damit

stellt das Regelungsverfahren mit Kontrolle einen Spezialfall des Regelungsverfahrens dar.

3.1. Für das Verfahren in den Regelungskontrollausschüssen und die Beteiligung des EP in diesem Stadium gilt das oben Ausgeführte (siehe 1.1. und 1.2.).

3.2. Im Unterschied zum Regelungsverfahren kann die Kommission im Regelungsverfahren mit Kontrolle in der Regel selbst dann nicht die von ihr beabsichtigte Durchführungsmaßnahme erlassen, wenn die Stellungnahme des Regelungskontrollausschusses mit letzterer übereinstimmt; vielmehr muss die Kommission (auch) in diesem Fall den Entwurf dem EP und dem Rat zur Kontrolle unterbreiten. Innerhalb einer Frist von drei Monaten – in wohlbegründeten und im Basisrechtsakt vorgesehenen Ausnahmefällen auch in kürzerer oder viermonatiger Frist – können das EP (mit der Mehrheit seiner Mitglieder) oder der Rat (mit qualifizierter Mehrheit) den Entwurf ablehnen, wenn letzterer „über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht oder [...] mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsakts unvereinbar ist oder gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößt“. Spricht sich keines der beiden Organe gegen den Entwurf von Maßnahmen aus, so werden sie von der Kommission erlassen.

3.3. Abweichend hiervon kann die Kommission die von ihr beabsichtigten Maßnahmen ausnahmsweise doch ohne vorherige Beteiligung des Rates und des EP erlassen, wenn sie mit der Stellungnahme des Regelungskontrollausschusses übereinstimmen. Voraussetzung dafür ist, dass dies – für „Fälle äußerster Dringlichkeit, in denen die [...] vorgesehenen Fristen [...] nicht eingehalten werden können“ – im Basisrechtsakt so vorgesehen ist. Diese erlassenen und unmittelbar durchgeführten Maßnahmen, die die Kommission dem Rat und dem EP unverzüglich mitzuteilen hat, können dann innerhalb eines Monats durch eines der (oder beide) Organe mit den oben genannten Mehrheiten abgelehnt werden, wobei die Ablehnung auch hier nur auf den oben aufgezählten Gründen beruhen darf (siehe jeweils 3.2.).

Selbst im Falle der Ablehnung der Maßnahmen durch den Rat und/oder das EP können erstere von der Kommission vorläufig aufrecht erhalten werden – „bis sie durch einen endgültigen Rechtsakt ersetzt werden“ –, „wenn dies aus Gründen des Schutzes der Gesundheit, der Sicherheit oder des Umweltschutzes gerechtfertigt ist“. Die Kommission muss dann aber dem Regelungskontrollausschuss unverzüglich einen geänderten Maßnahmenentwurf oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des EG-Vertrages vorlegen.

3.4. Komplizierter ist das Prozedere in dem Fall, in dem entweder keine Stellungnahme des Regelungskontrollausschusses vorliegt oder eine solche Stellungnahme nicht mit den von der Kommission beabsichtigten Maßnahmen im Einklang steht. Dann unterbreitet die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen und übermittelt diese gleichzeitig dem EP. Der Rat kann, regelmäßig innerhalb von zwei Monaten, über den Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit befinden. Lehnt er ihn ab, kann die Kommission ihm „einen geänderten Vorschlag unterbreiten oder einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des [EG-]Vertrages vorlegen“. Beabsichtigt der Rat, die vorgeschlagenen Maßnahmen zu erlassen, „so unterbreitet er diese unverzüglich dem Europäischen Parlament“. Entscheidet der Rat nicht innerhalb der Frist über den Vorschlag, unterbreitet die Kommission die vorgeschlagenen Maßnahmen unverzüglich dem EP. Dieses kann innerhalb einer Frist von in der Regel vier Monaten ab Übermittlung den Vorschlag mit der Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen; auch hier darf die Ablehnung nur auf den oben aufgezählten Gründen beruhen (siehe 3.2.). Spricht sich das EP gegen den Vorschlag aus, so kann die Kommission dem Regelungskontrollausschuss einen geänderten Maßnahmenentwurf unterbreiten oder „einen Vorschlag für einen Rechtsakt auf der Grundlage des [EG-]Vertrages vorlegen“. Spricht sich das EP nicht innerhalb der Frist gegen den Vorschlag aus, so wird die Maßnahme – je nach Fall – vom Rat oder von der Kommission erlassen.

3.5. Das Regelungsverfahren mit Kontrolle ist – wie oben ausgeführt – obligatorisch auf quasi-legislative Durchführungsmaßnahmen anzuwenden, die in Basisrechtsakten vorgesehen sind, die im Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EG) angenommenen werden.

Damit das neue Verfahren aber auch auf Basisrechtsakte Anwendung finden kann, die bereits in Kraft getreten sind, ist dort der Verweis auf das Regelungsverfahren durch den Verweis auf das Regelungsverfahren mit Kontrolle zu ersetzen. In einer anlässlich des Ratsbeschlusses vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Komitologie-Beschlusses von 1999 **vom EP, dem Rat und der Kommission gemeinsam abgegebenen Erklärung** äußern diese drei Organe die Auffassung, dass 25 dort namentlich genannte Rechtsakte dringend angepasst werden sollten. Die Kommission erklärte, dass sie so rasch wie möglich dementsprechende Änderungsvorschläge unterbreiten werde, und das EP und der Rat erklärten, diese Vorschläge so rasch wie möglich anzunehmen.

3.6. Der gemeinsamen Erklärung folgend, findet das neue Regelungsverfahren mit Kontrolle auch Anwendung auf die „entsprechenden

Maßnahmen zu Rechtsakten, die zukünftig im Bereich der Finanzdienstleistungen („**Lamfalussy**“-**Rechtsakte**) erlassen werden.“

4. Ein weiteres Verfahren, das bereits vor dem Beschluss vom Juli 2006 existierte, ist das **Beratungsverfahren**, auf das in Fällen zurückgegriffen werden sollte, „in denen es als zweckmäßigstes Verfahren angesehen wird“.

4.1. Ein Beratungsausschuss gibt „gegebenenfalls aufgrund einer Abstimmung“ seine Stellungnahme ab, die protokolliert wird; darüber hinaus kann jeder Mitgliedstaat verlangen, „dass sein Standpunkt im Protokoll festgehalten wird“.

4.2. Für die Beteiligung des EP in diesem Stadium gilt das oben zum Verwaltungsverfahren Geschriebene (siehe 1.2.). Im Rahmen eines Beratungsverfahrens gab das EP im Jahre 2005 keine Erklärung ab.

4.3. Die Stellungnahme eines Beratungsausschusses hat die Kommission „soweit wie möglich“ zu berücksichtigen und den Ausschuss darüber zu unterrichten. Eine Befassung des Rates ist nicht vorgesehen.

5. Schließlich sei das **Verfahren bei Schutzmaßnahmen** genannt, das bereits vor dem Beschluss vom Juli 2006 bestand, und kein Komitologie-Verfahren im eigentlichen Sinne ist, da kein Ausschuss beteiligt ist. Dieses Verfahren „kann angewandt werden, wenn der Kommission in dem Basisrechtsakt die Befugnis übertragen wurde, über Schutzmaßnahmen zu beschließen.“

5.1. Der Rat und die Mitgliedstaaten sind über die von der Kommission gefassten Beschlüsse zu informieren. Im Basisrechtsakt kann eine dem Beschluss vorausgehende Konsultation der Mitgliedstaaten vorgesehen werden.

5.2. Der Rat kann – abhängig von den Regelungen im Basisrechtsakt – mit dem Beschluss der Kommission folgendermaßen umgehen: Er kann – jeweils mit qualifizierter Mehrheit – einen anders lautenden Beschluss fassen, den Beschluss bestätigen, ändern oder aufheben; auch kann vorgesehen sein, dass der Beschluss der Kommission als aufgehoben gilt, wenn der Rat keinen Beschluss fasst – hier steht der Kommissionsbeschluss also unter dem Vorbehalt der Bestätigung durch den Rat.

III. Allgemeines zum Komitologie-Beschluss

1. In der erwähnten gemeinsamen Erklärung von EP, Rat und Kommission erkennen die drei Organe (auch) an, „dass die Grundsätze einer

guten Rechtsetzung erfordern, dass der Kommission die Durchführungsbefugnisse **ohne zeitliche Befristung übertragen** werden.“

Das EP weist indes in seinem Beschluss, in dem es die gemeinsame Erklärung billigt, darauf hin, dass „**das Recht, die Übertragung von Befugnissen zu widerrufen**“, eine seiner Hauptforderungen bleibe, nachdem es diesen Standpunkt in den Gesprächen mit dem Rat und der Kommission über das Komitologie-Verfahren nicht habe durchsetzen können; der Vertrag über eine Verfassung für Europa sieht eine solche Widerrufsmöglichkeit vor (Art. I-36).

2. In einer im Zusammenhang mit der gemeinsamen Erklärung abgegebenen **Erklärung der Kommission** zu dem Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 verpflichtet sich die Kommission, gewisse **Transparenzmaßnahmen** zu ergreifen, die es dem EP ermöglichen sollen, „seine Kontrollbefugnis in vollem Umfang wahrzunehmen“. Für den Bereich der Finanzdienstleistungen finden sich dort besondere Unterrichtsverpflichtungen.

3. In einer weiteren Erklärung sagt die Kommission zu, sich im neuen Ausschussverfahren – wie bereits zuvor im Regelungsverfahren – in **besonders empfindlichen Bereichen** nicht einer einfachen ablehnenden Ratsmehrheit in Bezug auf die Zweckmäßigkeit einer Maßnahme entgegenzustellen.

4. Die Regelungen des Komitologie-Beschlusses von 1999 in der geänderten Fassung, die er durch den Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 gefunden hat, **gelten nur für EG-Rechtsakte**, nicht aber für EU-Rechtsakte der 2. und 3. Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik [GASP], Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen [PJZS]). Allerdings sehen im Bereich der **PJZS** mehrere Rahmenbeschlussentwürfe, die derzeit beraten werden, erstmals die Einsetzung von Komitologie-Ausschüssen zur teilweisen Implementierung der Rahmenbeschlüsse vor. Diese geplanten Rechtsinstrumente der 3. Säule greifen für das Ausschussverfahren nicht auf den in der 1. Säule angesiedelten Komitologie-Beschluss mit seinen standardisierten Verfahren zurück, sondern regeln das Ausschussverfahren jeweils selbst, und zwar in Anlehnung an das oben dargestellte Regelungsverfahren (siehe II.2.). Bedenken gegen die geplante Delegation von Rechtsetzungskompetenzen an die Kommission und gegen die in den Verfahrensregelungen vorgesehene erforderliche Abstimmungs Mehrheit (qualifizierte Mehrheit, unter explizitem Verweis auf Art. 205 Abs. 2 EG – im Gegensatz zur Einstimmigkeit, die zur Annahme eines Rahmenbe-

schlusses erforderlich ist) wurden im European Scrutiny Committee des House of Commons laut.

(Lfd. Nr. E 60/06 vom 11.12.2006)

Quellen:

Allgemein:

- Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG), ABl. Nr. L 184/23 vom 17.7.1999.
- Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten [...] (2006/512/EG), ABl. Nr. L 200/11 vom 22.7.2006.
- Konsolidierte Fassung des Komitologie-Beschlusses, abgedruckt in: ABl. Nr. C 255/4 vom 21.10.2006.
- Erklärung des EP, des Rates und der Kommission zum Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG [...] (2006/512/EC), ABl. Nr. C 255/1 vom 21.10.2006.
- Beschluss des EP über den Abschluss einer Interinstitutionellen Vereinbarung in Form einer gemeinsamen Erklärung [...], P6_TA-PROV(2006)0309 vom 6.7.2006.
- Erklärungen der Kommission zu dem Beschluss des Rates vom 17. Juli 2006, A. Erklärung zu Artikel 7 Absatz 3, B. Erklärung zu Artikel 5 und Artikel 5a, ABl. Nr. C 171/21 vom 22.7.2006.
- Bericht der Kommission über die Arbeit der Ausschüsse im Jahr 2005, KOM(2006) 446 endgültig vom 9.8.2006 [= Ratsdok. 12366/06].
- Commission staff working document, Annex to the report from the Commission on the working of committees during 2005, SEC(2006) 1065 vom 9.8.2006 [= Ratsdok. 12366/06 ADD 1].
- EuGH: Urteil in der Rs. C-378/00, *Kommission/EP und Rat*, Slg. 2003, I-937, insb. Randnrn. 49 bis 55.
- Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union [...] vom 29.10.1993, ergänzt durch Vereinbarung vom 8.6.1998, Bundesanzeiger Nr. 226 vom 2.12.1993, S. 10425 und Nr. 123 vom 8.7.1998. S. 9433, insb. Nr. IV. 2. und 3.
- Schusterschitz, Gregor: Die Komitologiereform 2006: Nach Jahrzehnten interinstitutioneller Auseinandersetzungen mehr Rechte für das Europäische Parlament, in: *Euro-pa-Blätter*, 15 (2006), Heft 5, S. 176-179.
- Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, 2. Aufl. 2006, S. 126-132.

Zur PJZS:

- Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten [...], KOM(2005) 475 endgültig vom 4.10.2005 [= Ratsdok. 13019/05].
- Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Durchführung und den Inhalt des Austausches von Informationen aus dem Strafregister [...], KOM(2005) 690 endgültig vom 22.12.2005 [= Ratsdok. 5463/06].
- HoC, European Scrutiny Committee: Exchange of criminal record information, in: 33rd Report, Session 2005-06, p. 20-23, und 38th Report, Session 2005-06, p. 42-44; alle Berichte des ESC aus der Session 2005-06 sind abrufbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmeuleg.htm> [letzter Zugriff: 6.11.2006].
- HoC, European Scrutiny Committee: Protection of personal data processed in the course of police and judicial cooperation, in: 36th Report, Session 2005-06, p. 13-15, Internet-Quelle wie oben.

Finanzen – Haushalt – Steuern

Reform der Kommunalfinanzen

von Joachim Ludwig, Katharina Weise, Fachbereich WD 4

Im Koalitionsvertrag haben CDU/CSU und SPD vereinbart, die Kommunalfinanzen auch künftig auf eine solide Basis zu stellen (Koalitionsvertrag v. 11.11.2005, Abschnitt II, Ziff. 2.2).

Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Kommunen befinden sich bereits seit längerem im Dialog über die Sanierung der Kommunalfinanzen. Eine zentrale Rolle nimmt dabei die Gewerbesteuer als wichtigste originäre Einnahmequelle der Kommunen ein. Obwohl die Gewerbesteuer-Einnahmen seit 2003 wieder anstiegen und 2005 etwa 31 Mrd. Euro erreichten (Arbeitskreis Steuerschätzung, November 2005), droht – nach Darstellung des Präsidenten des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB), Roland Schäfer – einzelnen Kommunen weiterhin die Zahlungsunfähigkeit. Die kommunalen Investitionen liegen derzeit mehr als vierzig Prozent unter dem Stand von 1992 (Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 14.1.2006).

Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz schreibt vor, dass den Kommunen eine mit Hebesatzrecht versehene wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle zuzuweisen ist. Die Gewerbesteuer erscheint heute Wirtschaftskreisen, aber auch Politikern und Wissenschaftlern nicht mehr ausreichend geeignet, dieser Aufgabe gerecht zu werden. Gegenstand der Kritik ist insbesondere die Konjunkturabhängigkeit der Einnahmen bei gleichzeitiger Abhängigkeit von nur wenigen Großunternehmen. In den letzten Jahren wurden zahlreiche Vorschläge für eine Reform der Gewerbesteuer bzw. für ihren Ersatz vorgelegt. Eine durchgreifende Reform gelang bisher nicht.

Im Juli 2003 stellten SPD und Bündnis 90/Die Grünen ihre **„Eckpunkte für eine umfassende Gemeindefinanzreform“** vor (BT-Drs. 15/1321 v. 1.7.2003). Nach diesen „Eckpunkten“ sollte die Gewerbesteuer zwar zu einer „kommunalen Wirtschaftssteuer“ weiterentwickelt werden, wurde aber – als Zentrum der kommunalen Finanzen, als „Interessenband zwischen Kommunen und den örtlichen Unternehmen“ – grund-

sätzlich als alternativlos angesehen. Ein entsprechender **Entwurf für ein Gesetz zur Reform der Gewerbesteuer** vom August 2003 (BR-Drs. 561/03 v. 15.8.2003 und BT-Drs. 15/1517 v. 8.9.2003), der u.a. die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, die Einbeziehung der Freiberufler, die Abschaffung der bisherigen Hinzurechnungen und Kürzungen sowie der Staffeltarife vorsah, konnte im Vermittlungsverfahren nicht durchgesetzt werden.

Im März 2004 brachten CDU und CSU den Antrag „**Ein modernes Steuerrecht für Deutschland – Konzept 21**“ (BT-Drs. 15/2745) in den Bundestag ein, der eine Nachfolgeregelung für die Gewerbesteuer vorsah. Der Vorschlag fand keine Mehrheit.

Die FDP-Fraktion forderte in ihrem „**Gesetzentwurf zur Änderung der Art. 28 und 106 des Grundgesetzes (Gemeindefinanzreform)**“ (BT-Drs. 15/3232 v. 26.05.2004) die Abschaffung der Gewerbesteuer. Diese sollte durch zwei Säulen – zum einen durch die Erhöhung des Anteils der Städte und Gemeinden an der Umsatzsteuer, zum anderen durch eine durch Umwandlung des Gemeindeanteils an der Lohn- und Einkommensteuer gebildete Kommunalsteuer – ersetzt werden. Auch dieser Vorschlag konnte sich nicht durchsetzen.

Die „**Kommunalpolitischen Leitlinien**“ der Linkspartei (9. Bundesparteitag, Dezember 2005 in Dresden) sehen eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Gewerbesteuer durch Einbeziehung ertrags- und konjunkturunabhängiger Elemente wie Mieten oder Pachten sowie ihre Ausdehnung auf selbstständig Tätige und die Abschaffung der Gewerbesteuerumlage vor. Eine parlamentarische Initiative wurde bisher nicht unternommen.

Neben den politischen Parteien stellten auch der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und der Deutsche Städtetag ihre Konzepte für die Kommunalfinanzen zur Diskussion. Der BDI und der Verband der Chemischen Industrie (VCI) unterbreiteten gemeinsam ihr Konzept für eine „**Verfassungskonforme Reform der Gewerbesteuer**“ (Köln 2001). Der Vorschlag zielt auf die Abschaffung der Gewerbesteuer. Danach sollte die Bemessungsgrundlage derart geändert werden, dass nicht nur Gewerbebetriebe, sondern alle Steuerbürger einer Gemeinde steuerpflichtig werden. Die Steuer soll dann eine kommunale Einkommen- und Gewinnsteuer in Form eines Zuschlags auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer mit eigenem Hebesatzrecht der Gemeinden werden.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) ist eine entschiedene Befürworterin der Beibehaltung der Gewerbesteuer. In ihrem 2003 unterbreiteten „**Vorschlag für eine modernisierte Gewerbesteuer**“ (Köln, 28.2.2003“) ist vorgesehen, die Steuerpflicht auf alle Selbstständigen zu erweitern, die Staffeltarife abzuschaffen und die Zinsen der Veräußerungsgewinne von Personenunternehmen mit in die Gewerbesteuerpflicht einzubeziehen.

Auch die Bertelsmann Stiftung hat einen **Vorschlag zur Reform der Gemeindefinanzen** (Gütersloh, Februar 2003) vorgelegt. Die Stiftung präferiert darin eine direkt zu erhebende kommunale Bürgersteuer. Dafür sollen der Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer sowie die Kompensationszahlungen im Familienleistungsausgleich abgeschafft werden. Daneben soll die Gewerbesteuer durch eine kommunale Wirtschaftssteuer, die alle lokalen Unternehmen und wirtschaftlich tätigen Personen umfasst, ersetzt werden.

Auch die gegenwärtigen Arbeiten der Expertenkommission „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft schließen **Vorschläge zur Neugestaltung der Gemeindefinanzen** ein. Danach ist u.a. vorgesehen, die Gewerbesteuer durch eine kommunale Unternehmenssteuer mit Hebesatzkorridor in Höhe von 6 – 8% zu ersetzen. Diese soll alle Unternehmen und Freiberufler einschließen.

Mit dem Koalitionsvertrag haben sich die Regierungsparteien die Aufgabe gestellt, eine wirtschaftskraftbezogene kommunale Unternehmensbesteuerung mit Hebesatzrecht zu schaffen, die administrativ handhabbar ist, den Kommunen ein insgesamt stetiges Aufkommen sichert, die interkommunale Gerechtigkeit wahrt und keine Verschiebung der Finanzierung zu Lasten der Arbeitnehmer vorsieht. Die Gewerbesteuer soll nur dann ersetzt werden, wenn für eine Alternative hinreichend genaue Kenntnisse über die Verteilungsfolgen vorliegen.

Über die Fortentwicklung der Gewerbesteuer soll im zeitlichen und sachlichen Zusammenhang mit der Fortentwicklung der Unternehmensbesteuerung entschieden werden.

Angesichts der Dringlichkeit der Finanzprobleme vieler Städten und Gemeinden wird die Reform der Kommunalfinanzen weiterhin von großer Aktualität bleiben. Noch im Dezember 2005 stellte die FDP-

Fraktion im 16. Deutschen Bundestag den Antrag, die Bundesregierung zu verpflichten, bis Ende April 2006 einen Bericht zur Lage der Kommunen vorzulegen (BT-Drs. 16/127 v. 1.12.2005).

(Lfd. Nr. 04/06 vom 24.01.2006)

Quellen:

- Ausarbeitung WF IV – 203/05 „Stand der Diskussion zur Gemeindefinanzreform; alternative Modelle“, Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages.
- Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005.
- F.A.Z. vom 29.12.2005: „Kommunen beklagen Milliarden-Defizit“.
- Pressemeldung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes vom 28.12.2005: „Mit starken Kommunen Aufschwung und Reformen“.
- Projektbuch „Steuergesetzbuch“ der Stiftung Marktwirtschaft unter www.neues-steuergesetzbuch.de.

Reform des Gemeinnützigkeitsrechts

von Hardo Müggenburg, Sekretariat PA 13

Seit jeher betätigen sich private Initiativen und Organisationen auf verschiedenen Gebieten staatlichen Wirkens, z. B. Jugendpflege, Gesundheitswesen, Behindertenfürsorge, Umwelt- und Naturschutz. Ohne den privaten Altruismus – insbesondere auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege – wäre der moderne Wohlfahrtsstaat nicht denkbar. Dies ist seit rund 100 Jahren Anlass und Rechtfertigung, privatrechtliche Körperschaften, die gemeinwohlorientierte Zwecke und Ziele verfolgen, steuerlich zu begünstigen. Im Laufe der Zeit haben neben der Sozialpolitik zahlreiche weitere Bereiche Eingang in das Verzeichnis der steuerlich zu begünstigenden Zwecke gefunden, bei denen nicht Unterstützungs- und Entlastungsfunktion im Vordergrund standen. So wurde z. B. kurz vor dem Ersten Weltkrieg der verbandsmäßig organisierte Sport gezielt mit dem Argument gefördert, dass damit die Wehrtauglichkeit erhöht werde. Im Rahmen der Reform der Reichsabgabenordnung wurde 1977 das Gemeinnützigkeitsrecht des Steueranpassungsgesetzes von 1934 mit sachlich wenigen Änderungen in die Abgabenordnung (AO) übernommen. Entgegen dem Staatsverständnis des entstehenden Wohlfahrtsstaates Anfang des vorletzten Jahrhunderts, das den Staatsorganen letztlich die alleinige Definitionsmacht

hinsichtlich des allgemeinen Wohls zubilligte, ist in den letzten Jahrzehnten eine grundlegende Änderung eingetreten. Es besteht ein gesellschaftspolitischer Konsens darüber, dass gemeinwohlorientiertes Handeln bewusst als ein unorganisierter Prozess anzusehen ist, für den Steuerung von staatlicher Seite nicht nötig ist oder sogar kontraproduktiv sein kann.

Das Gemeinnützigkeitsrecht schafft die institutionell-rechtlichen Rahmenbedingungen für bürgerschaftliches Engagement und ist damit gleichzeitig ein Gestaltungselement der Zivilgesellschaft, das über eine rein steuerliche Beschreibung des Sachverhaltes hinausreicht. Gefördert und steuerlich begünstigt werden der Verzicht auf Eigennutz im Dienste der Allgemeinheit und im Dienste des Nächsten, also die selbstlose Förderung des Gemeinwohls, nicht dagegen die individuelle Selbstverwirklichung und Geselligkeit in Form kollektiver Freizeitgestaltung.

Die Kritik am bestehenden Recht entzündet sich zum einen daran, dass die theoretische Grundlage aus dem Kaiserreich im geltenden Recht fortbestehe. Es werde dem grundlegenden Wandel der Funktion der Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen zu eigenständigen und gleichrangigen Akteuren in der Gesellschaft, deren Aufgaben weit über eine Entlastungs- oder Ergänzungsfunktion für den Staat hinausgehen, nicht mehr gerecht. Zum anderen haben Maßnahmen des Gesetz- und Verordnungsgebers in den letzten Jahrzehnten sowie die Rechtsprechung zur Auslegung gemeinnützigkeitsrechtlicher Tatbestände das Recht unübersichtlich und unsystematisch gemacht. Von Seiten des gemeinnützigen Sektors wird daher dringender Handlungsbedarf gesehen. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sollen flexibilisiert, konsolidiert und systematisiert und damit der gesellschaftspolitischen Wirklichkeit angepasst werden.

Auf der Basis der Defizitanalyse des Gemeinnützigkeitsrechts sind in den letzten Jahren Reformvorschläge für Einzelkorrekturen aus dem gemeinnützigen Sektor, von Wissenschaftlern und von der vom Bundestag eingesetzten Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ gemacht worden. Hierzu gehören z. B.

- die Forderung nach klaren, auch für Laien verständlichen Regelungen,
- die Überarbeitung und Neuregelung der organisationsrechtlichen, inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für gemeinnützige Körperschaften (z. B. eine Vereinheitlichung und Zu-

sammenfassung der steuerbegünstigten Zwecke aus §§ 52-54 Abgabenordnung [AO], eindeutige Verzahnung zwischen begünstigten Zwecken nach der AO und dem Spendenabzug),

- die engagementfreundliche Ausgestaltung der so genannten zeitnahen Mittelverwendungspflicht, die auch dann noch als erfüllt gelten sollte, wenn die Mittel erst im übernächsten Kalender- oder Wirtschaftsjahr verausgabt werden,
- die Erweiterung der Abzugsfähigkeit von Zuwendungen in das Vermögen einer Stiftung,
- die Überarbeitung der Vorschriften zu den wirtschaftlichen Tätigkeiten einer gemeinnützigen Körperschaft,
- die Anpassung des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts an das EU-Recht,
- der Abbau von Bürokratie und Verwaltungsvorschriften (z. B. die Vereinfachung von Zuwendungsbescheinigungen), sowie
- die Präzisierung der Haftungsregelungen für ehrenamtliche Vorstände.

Auch die Bundesregierung sieht grundsätzlich einen Handlungsbedarf bei der rechtlichen Ausgestaltung des bürgerschaftlichen Engagements. So formuliert der Koalitionsvertrag der Großen Koalition unter dem Abschnitt „Bürgergesellschaft stärken“ folgende Reformziele: „Der Staat sollte das bürgerschaftliche Engagement durch die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen ... stärken. Dazu gehört eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechts ...“.

Diese Ankündigung zur Stärkung der Bürgergesellschaft ist von den gemeinnützigen Organisationen grundsätzlich begrüßt worden. Sie plädieren jedoch dafür, nicht nur längst überfällige Einzelkorrekturen im bestehenden Recht vorzunehmen. Erstrebenswertes Ziel müsse – auch aufgrund der Neujustierung der sozialen Sicherungssysteme – vielmehr eine grundlegende gesellschaftspolitische Reform des Gemeinnützigkeitsrechts und eine Neugestaltung des rechts- und gesellschaftspolitischen Rahmens sein. Diese Neugestaltung könnte z. B. darin bestehen, dass die Steuerungsfunktion von Politik und Verwaltung beschränkt und einem gesellschaftspolitischen Reformziel untergeordnet wird, in dem das bisherige Paradigma von der „Entlastungs- und Ergänzungsfunktion gemeinnütziger Organisationen“ aufgegeben und durch das des „ermöglichenden Staates zu Gunsten der Kräfte der Selbstorganisation und Selbstverantwortung der Bürgergesellschaft“ ersetzt wird.

(Lfd. Nr. 12/06 vom 13.03.2006)

Quellen:

- Henning, E. (2005): Sport und Gemeinnützigkeit, Hamburger Schriften zum Finanz- und Steuerrecht, Hrsg. Prof. Dr. Monika Jachmann, Prof. Dr. Peter Selmer, Bd. 8, Richard Boorberg Verlag.
- Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD – 11.11.2005.
- Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft (2005): Organisation der Zivilgesellschaft und ihre Besteuerung, Vorschlag für eine grundlegende Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts, Opusculum Nr. 19.
- Pahlke, A. /Koenig, U. (Hrsg.): Abgabenordnung §§ 1 bis 368, Kommentar, Beck, München 2004.
- Deutscher Bundestag (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürger-schaftlichen Engagements“, Drucksache 14/8900, <http://dip.bundestag.de/btd/14/089/1408900.pdf>.
- Deutscher Bundestag (2005): Bericht über die Arbeit des Unterausschusses „Bürger-schaftliches Engagement“, http://www.bundestag.de/ausschuesse/archiv15/a12/a12_buerger/Protokolle/index.html.

Das Reverse Charge Modell im Umsatzsteuerrecht

von Klaus Uppenkamp, Elke Griepernau, Sekretariat PA 7

1. Das Reverse Charge Verfahren im Überblick

Das Modell des Reverse Charge Verfahrens wird in der aktuellen steuerpolitischen Erörterung vor dem Hintergrund einer wirksameren Bekämpfung des Umsatzsteuerbetrugs diskutiert. Es sieht vor, die Steuer-schuld für Umsätze zwischen Unternehmen grundsätzlich vom leistenden Unternehmer auf den Leistungsempfänger zu verlagern. Lediglich bei Leistungen an private Letztverbraucher soll es bei der heute gelten- den Regelung der Steuerschuld des leistenden Unternehmens bleiben.

Der Vergleich mit dem geltenden Umsatzsteuerrecht verdeutlicht, wie tief die Systemänderung in das bisherige Recht eingreifen würde: Derzeit stellt der leistende Unternehmer grundsätzlich jedem Leistungs- empfänger eine Rechnung über den Bruttobetrag, in der die Umsatz- steuer gesondert ausgewiesen wird. Der leistende Unternehmer (U 1) meldet die Umsatzsteuer in seiner Umsatzsteuervoranmeldung an und führt diese an das Finanzamt ab. Der Unternehmer, der die Leistung empfängt und zum Vorsteuerabzug berechtigt ist (U 2), macht den ge- zahlten Umsatzsteuerbetrag in seiner Voranmeldung geltend und ver- rechnet ihn mit seiner eigenen Umsatzsteuerzahllast. Umsatzsteuerzah-

lungen und Vorsteuererstattungen stehen somit verschiedenen Personen zu. Da diese Personen unabhängig voneinander gegenüber dem Finanzamt auftreten, können Ein- und Auszahlung der Steuerbeträge zeitlich erheblich auseinander fallen.

Im Reverse Charge Verfahren werden dagegen Umsatzsteuerschuld und Vorsteueranspruch auf den Leistungsempfänger (U 2) konzentriert. Der leistende Unternehmer (U 1) führt nicht mehr die Umsatzsteuer ab. Er stellt nur noch den Nettobetrag in Rechnung. Im Gegenzug ist der Leistungsempfänger (U 2) dazu verpflichtet, die Umsatzsteuer für diesen Umsatz anzumelden und abzuführen. Dabei meldet er zugleich seinen Vorsteueranspruch in entsprechender Höhe an, so dass eine Verrechnung der beiden Beträge stattfindet. Die bisherige Trennung von Vorsteuerberechtigung und Umsatzsteuerschuld in verschiedenen Personen wird aufgehoben.

2. Voraussetzungen des Reverse Charge Verfahrens

Für die Anwendung des Reverse Charge Verfahrens soll der Rechnungsbetrag mindestens 5.000 Euro betragen (Bagatellgrenze). Der Leistungsempfänger (U 2) weist seine Vorsteuerabzugsberechtigung durch Vorlage einer sog. R-Nummer gegenüber dem leistenden Unternehmer (U 1) nach. Der leistende Unternehmer wird verpflichtet, diese R-Nummer auf ihre Gültigkeit zu überprüfen. Weist sich der Leistungsempfänger nicht entsprechend gegenüber dem leistenden Unternehmer aus, wird das bisherige Umsatzsteuerverfahren angewendet.

Beide Unternehmer müssen in ihrer Umsatzsteuervoranmeldung diese R-Umsätze, in denen also das Reverse Charge Verfahren zur Anwendung gekommen ist, gesondert ausweisen. Der leistende Unternehmer (U 1) muss darüber hinaus die diesbezüglichen Rechnungen in elektronischen Einzelumsatzmeldungen angeben. Damit soll gewährleistet werden, dass die Finanzbehörden einen elektronischen Abgleich zwischen den Einzelmeldungen der leistenden Unternehmen und der Summe der in den Voranmeldungen erklärten Eingangsumsätze auf Seiten der Leistungsempfänger vornehmen können.

3. Hintergrund der Änderungsbestrebungen

Im Jahr 2001 entwickelte sich das Aufkommen aus der Umsatzsteuer anders als von Experten geschätzt nicht entsprechend der Steigerung des Brutto sozialprodukts. Bei der Suche nach den Ursachen wurde zum einen auf Verschiebungen im privaten Konsumverhalten wie auch auf Auswirkungen des Umsatzsteuerbetrugs hingewiesen. Die durch Be-

trug entstehenden Ausfälle hat das ifo Institut für Wirtschaftsforschung für die Jahre 2002 bis 2004 auf etwa 11,5 v.H. des deutschen Umsatzsteueraufkommens geschätzt. Für das Jahr 2005 wird bei einer Ausfallquote von 11,0 v.H. ein Volumen von rund 17 Mrd. Euro ermittelt. Schätzungen gehen von 2,1 bis 4 Mrd. Euro aus, die dabei auf sog. Karussellgeschäfte zurückgehen; 5,7 Mrd. Euro werden Insolvenzen zugerechnet.

Seit 2001 sind mehrfach gesetzgeberische Maßnahmen innerhalb des bestehenden Umsatzsteuersystems umgesetzt worden, die der Steuerverkürzung entgegenwirken sollen. Die Bundesregierung sieht bei der Betrugsbekämpfung die Verschärfungsmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Systematik auf Teilbereiche begrenzt. Der Koalitionsvertrag zur 16. Wahlperiode kündigt vor diesem Hintergrund die Änderung des geltenden Umsatzsteuersystems an. Notwendig sei eine Ablösung des geltenden Systems mit Vorsteuerabzugsmöglichkeit für Umsätze zwischen Unternehmen durch das Reverse Charge Verfahren, um national und international organisierten Steuerbetrug zu unterbinden und den Verlust von Steuersubstrat bei Unternehmensinsolvenzen zu verringern. In ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Leitlinien hat sich die Bundesregierung ebenfalls für das Reverse Charge Verfahren ausgesprochen.

4. Auswirkungen eines Systemwechsels

Auch wenn der grundsätzliche Rahmen des bisherigen Umsatzsteuersystems durch den Wechsel nicht verändert werden soll, ergäben sich dennoch erhebliche Auswirkungen in der Praxis: Im derzeitigen System trägt der Fiskus das Risiko, dass einer der am Leistungsaustausch Beteiligten insolvent wird oder dass die angemeldete Umsatzsteuer nicht abgeführt wird, während die Vorsteuer an den Leistungsempfänger ausgezahlt worden ist. Dieses Risiko wird im Reverse Charge Verfahren dadurch minimiert, dass Umsatzsteuerschuld und Vorsteuererstattungsanspruch in der Person des Leistungsempfängers zusammenfallen. Auch dem Problem der sog. Karussellgeschäfte kann durch das Reverse Charge Verfahren weitgehend begegnet werden.

Andererseits wird die Prüfung der sog. R-Nummer des Leistungsempfängers auf den leistenden Unternehmer verlagert. Insoweit wie auch im Hinblick auf den elektronischen Abgleich der angemeldeten Reverse-Charge-Umsätze stellen sich Fragen der Praktikabilität. Nicht außer Acht gelassen werden sollte auch, dass aufgrund der beabsichtigten Bagatellgrenze nicht auf alle zwischenunternehmerischen Umsätze das

Reverse Charge Modell angewendet wird und es zu einer parallelen Anwendung beider Umsatzsteuersysteme kommt.

Ein Übergang zum Reverse Charge Verfahren erfordert schließlich die Änderung der 6. EG-Richtlinie. Art. 21 Abs. 1 der 6. EG-Richtlinie gibt ein Mehrwertsteuersystem mit einer Steuerschuldnerschaft des Leistenden und einer Vorsteuerabzugsberechtigung des Leistungsempfängers vor und lässt nur in Ausnahmefällen eine Verlagerung der Steuerschuldnerschaft zu. Den für die abweichende Regelung erforderlichen Antrag nach Art. 27 der 6. EG-Richtlinie beabsichtigt die Bundesregierung in Kürze bei der EU-Kommission zu stellen.

(Lfd. Nr. 14/06 vom 16.03.2006)

Quellen:

- Ifo-Institut, Ifo-Schnelldienst 21/2005, S. 13 f.
- Nieskens, Hans, Die Umsatzsteuermissbrauchsbekämpfung durch Reverse-Charge mit R-Check und seine Auswirkungen auf die Beratungspraxis, Betriebs-Berater 2006, S. 356 ff.
- Monatsbericht des BMF, Januar 2006, S. 45 – 49.
- PSP Peters Schönberger GmbH, Planspiel zur systembezogenen Änderung bei der Umsatzsteuer „Reverse-Charge-Verfahren“ im Auftrag des BMF, November 2005, www.pspmuc.de/studien/studien.php.

Geschichte – Zeitgeschichte

DDR-Vergangenheit und Erinnerungskultur

von Dr. Hanspeter Blatt, Wilhelm Weege, Fachbereich WD 1

„Je größer das Tempo des technischen Fortschritts und der mit ihm verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen unserer sozialen Lebenswelten ist, desto bedeutsamer wird die Geschichte als ein Gegengewicht und als ein mögliches Korrektiv allzu zukunftsgläubiger Beschleunigungen. Die gesellschaftliche Bedeutung der Geschichte wird daher auf absehbare Zeit ... nicht ab, sondern zunehmen.“ Mit diesen Worten verdeutlicht Reinhard Rürup vor der Enquête-Kommission „Überwindung der Folgen der SED-Diktatur“ einen Zusammenhang, der spätestens seit den 1980er Jahren europaweit zu einer „Gedächtniskonjunktur“ führte, die stets eng mit Debatten um das Selbstverständnis der jeweiligen Gesellschaft verbunden war.

In Deutschland hat sich der Begriff „Erinnerungskultur“ allerdings erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre etabliert. Ihm ist eine gewisse Unschärfe eigen, die auch daher rührt, dass die Erinnerung, deren Träger sowohl Personen wie Gruppen, Generationen und ganze Nationen sein können, in einem steten Spannungsverhältnis zu ihrem unverzichtbaren Pendant, zur Geschichte, steht. „Die Erinnerung ist im Konkreten verwurzelt, im Raum, in der Geste, dem Bild und dem Objekt. Die Geschichte macht sich an zeitlichen Kontinuitäten fest, an Entwicklungen und Beziehungen der Dinge miteinander. Die Erinnerung ist absolut, die Geschichte kennt nur das Relative.“ Erinnerung und Geschichtswissenschaft bedingen, bedürfen und befruchten einander – so etwa bei der Definition von Fixpunkten in der Vergangenheit, an denen die kulturelle Erinnerung haftet.

Solche Fixpunkte sind Gedenkfeiern und Gedenktage, aber auch z.B. symbolisch aufgeladene Gegenstände und Orte sowie Gedenkstätten an diesen Orten. Der Frage nach der Definition – und der geeigneten Infrastruktur und Finanzierung – solcher Fixpunkte, die zugleich Lernorte für kommende Generationen sind, kommt gerade seit der Vereinigung Deutschlands eine neue Bedeutung zu. Denn diese Fixpunkte der Erinnerungskultur sind zugleich konstitutiv für die Identität und die Verschränkung zwischen Vergangenheit und Zukunft Deutschlands als

Nation. Weltkriege, Mord an den Juden, Flucht und Vertreibung sind dabei ebenso zu berücksichtigen wie etwa Weimarer Klassik und der Deutsche Idealismus – allerdings ist keine Epoche, kein Aspekt gegen einen anderen aufzuwiegen, sondern alle sind Teil der deutschen Geschichte. Wie die individuelle Erinnerung, stellt auch die Erinnerungskultur einer Gesellschaft kein überzeitliches Kontinuum dar, sondern ist steten Änderungen unterworfen, so dass unterschiedliche Segmente der Erinnerung zu verschiedenen Zeiten einen Zuwachs oder eine Abnahme von Aufmerksamkeit erfahren. Die Empfehlungen der **Expertenkommission zur Schaffung eines Geschichtsverbundes „Aufarbeitung der SED-Diktatur“** sowie die sich hieran anschließende Debatte stehen exemplarisch für den öffentlichen Umgang mit Geschichte und Erinnerungskultur in Deutschland. Die im Mai 2005 berufene Kommission aus Fachwissenschaftlern, Ausstellungsmachern und Bürgerrechtlern hat nach rund einjähriger Arbeit ein Gesamtkonzept für einen „dezentral organisierten Geschichtsverbund zur Aufarbeitung der SED-Diktatur unter besonderer Berücksichtigung von Widerstand und Opposition“ vorgelegt. Ziel der Empfehlung ist es, Perspektiven für die Weiterentwicklung sowie die verbesserte Profilierung und Zusammenarbeit der vorhandenen Institutionen aufzuzeigen. Dabei gelte es, den bereits erreichten hohen Standard der von Geschichtsforschung und gesellschaftlichen Initiativen betriebenen Aufarbeitung zu sichern und fortzuentwickeln. In diesem Zusammenhang werden explizit die (teils mit privater Hilfe erreichten) Verdienste bei der Sicherung, Archivierung und Öffnung der Quellen sowie die Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit der zahlreichen Ausstellungen, Gedenkstätten, Archive, Dokumentationszentren und Foren angeführt, aber auch die Bedeutung der Arbeit der Bundesbeauftragten für die Unterlagen der Staatssicherheit (BStU), der Enquetekommissionen des Bundestages und der Stiftung Aufarbeitung sowie der einschlägigen geschichtswissenschaftlichen Institute hervorgehoben.

Trotz aller Erfolge ließen sich jedoch schwerwiegende geschichtspolitische und erinnerungskulturelle Defizite im Umgang mit der DDR-Geschichte nicht übersehen. So bedürfe die immer noch zwischen Ost und West gespaltene Wahrnehmung der DDR-Geschichte ebenso einer Korrektur wie die rückläufige Thematisierung der DDR-Vergangenheit in der schulischen und universitären Bildung oder die zunehmende Trivialisierung und Verharmlosung des DDR-Systems. Die Kommission beklagt zudem das Fehlen einer gemeinsamen Planungsstrategie für die zukünftige institutionelle und thematische Auseinandersetzung sowie Finanzprobleme, mangelnde Professionalität und Vernetzung zahl-

reicher Einrichtungen. Für korrekturbedürftig wird schließlich auch die einseitige Betonung des Bereichs „staatliche Repression“ auf Kosten der Themenfelder Widerstand, Anpassung, Ideologie, Parteiherrschaft und Alltag in der Diktatur gehalten.

Die Vorschläge der Kommission zur Restrukturierung und Fortentwicklung der Aufarbeitungsaktivitäten orientieren sich an den Leitprinzipien **Offenheit und Pluralität, Dezentralität und Autonomie, Vernetzung und Effizienz sowie Professionalisierung und Perspektivenerweiterung**. Konkret empfiehlt die Kommission einen verbesserten Aktenzugang (durch möglichst zentrale Lagerung der Akten beim Bundesarchiv, einheitliche Zugangsregelungen und institutionelle Förderung der großen, mit der Sammlungen von Oppositions- und Widerstandszeugnissen befassten Vereine und Gesellschaften), eine größere Koordinierung der Einrichtungen der politischen Bildung sowie eine schrittweise Umstrukturierung der Behörde der Bundesbeauftragten für die Unterlagen der Staatssicherheit zu einem Dokumentations- und Forschungszentrum „Diktatur und Geheimpolizei“, das sich – unter Fortführung der Kernaufgabe Erschließung und Auswertung der Stasi-Unterlagen – der Erforschung und Vermittlung der Funktionsweise staatlicher Repressionsapparate in den sozialistischen Staaten des 20. Jahrhunderts in vergleichender Perspektive widmen soll. Im Zentrum der Empfehlungen steht jedoch der Vorschlag, **drei übergeordnete Kernthemen** der DDR-Aufarbeitung als „organisierende Strukturprinzipien“ für die Restrukturierung der Arbeit von Museen, Gedenkstätten, Bildungs- und Forschungsinstitutionen zu definieren, die in wechselseitiger Verschränkung und Ergänzung zu einem differenzierten und vielschichtigen Bild der SED-Diktatur beitragen können und denen jeweils eine impulsgebende und kompetenzsichernde (als Stiftung zu organisierende) Kerninstitution zuzuordnen ist. Als Schwerpunkte einer zukunftstauglichen DDR-Geschichtsbetrachtung werden festgelegt: 1) der Bereich **„Herrschaft, Gesellschaft, Widerstand“** (mit einem von der Stiftung Aufarbeitung organisierten „Forum Aufarbeitung“ als Kerninstitution), 2) der Bereich **„Überwachung und Verfolgung“** (mit einem aus BSTU und den Gedenkstätten Hohenschönhausen und Normannenstraße zu entwickelnden Forschungs- und Dokumentationszentrum „Diktatur und Geheimpolizei“) sowie 3) der Bereich **„Teilung und Grenze“** (mit der Kerninstitution Gedenkstätte Berliner Mauer).

In der Debatte über die Empfehlungen wurden neben grundsätzlichen Zweifeln an Kompetenz, Eignung, Uneigennützigkeit und politischer Neutralität der Kommissionsmitglieder auch Warnungen vor einer

möglichen Zentralisierung des Gedenkens durch den vorgeschlagenen Zusammenschluss bislang unabhängiger Einrichtungen geäußert. Insbesondere die empfohlene Eingliederung der Gedenkstätten Hohen Schönhausen und Normannenstraße unter das Dach der Birtler Behörde stieß auf heftige Kritik. Ebenfalls wurden Befürchtungen laut, die von der Kommission angemahnte stärkere Berücksichtigung des Alltagslebens in der Diktatur verstelle in unzulässiger Weise den Blick für andere zentrale Themen wie den Repressions- und Verfolgungsapparat, die Klassenjustiz oder die internationalen Wirkungszusammenhänge. Auch habe die Kommission zu wenig die Erfahrungen und Meinungen der Menschen in Ostdeutschland, die die SED-Diktatur noch selbst erlebt haben, einbezogen. Das Kommissionsmitglied F. Klier beanstandete schließlich in einem Sondervotum, dass die Chance verpasst worden sei, Empfehlungen für eine offensive Auseinandersetzung mit den immer noch bzw. wieder aktiven Verfechtern eines geschichts-revisionistischen und legitimatorischen DDR-Geschichtsbilds zu geben. Nachdem die Debatte anfänglich äußerst heftig geführt worden war, zeichnet sich inzwischen eine größere Versachlichung der Diskussion ab, die auch eine Annäherung der kontroversen Positionen erwarten lässt.

(Lfd. Nr. 30/06 vom 10.08.2006)

Quellen:

- Materialien d. Enquête-Komm. Überwindung der Folgen der SED-Diktatur IV, Baden-Baden 1999.
- Christoph Cornelißen: „Was heißt Erinnerungskultur“. GWU 10/2003, S. 548 – 563.
- Pierre Nora: Les lieux de mémoire, Bd I, Paris 1984; Etienne Francois/Hagen Schulze (Hrsg): Deutsche Erinnerungsorte, München 1992, Bd 1.
- Empfehlungen der Expertenkommission zur Schaffung eines Geschichtsverbundes „Aufarbeitung der SED-Diktatur“ vom 15. Mai 2006, Internet unter: http://www.zeitgeschichte-online.de/zol/portals/_rainbow/documents/pdf/exp-kom_votum.pdf.

50 Jahre Volksaufstand in Ungarn

von Kolja Bartsch, Fachbereich WD 1

Die Vorgeschichte des Volksaufstandes

Der **ungarische Volksaufstand** im Jahr 1956 (**23.10.1956 – 4.11.1956**) gehört zusammen mit dem **Arbeiteraufstand** vom **17. Juni 1953** in der DDR und dem **Prager Frühling** im Jahr **1968** in der Tschechoslowakei zu den durch militärisches Eingreifen der Sowjetunion gestoppten Versuchen, die staatssozialistischen Diktaturen abzuschütteln und sich aus dem Machtbereich der Sowjetunion zu lösen. Der Freiheitskampf der Ungarn im Herbst 1956 war eine **spontane politische Eruption**. Im Vorfeld des Aufstandes befand sich allerdings die ungarische **Wirtschaft** in einer schweren **strukturellen Krise**. Zudem führten die seit Jahren anhaltenden **Terrormaßnahmen** der ungarischen **Staatssicherheit (AVH)** gegenüber der Bevölkerung unter der Verantwortung des Generalsekretärs der ungarischen Kommunisten, **Mátyás Rákosi**, zur Diskreditierung des gesamten politischen Systems und der herrschenden kommunistischen Staatspartei, der „**Partei der Ungarischen Werktätigen**“ (MDP: **Magyar Dolgozók Pártja**). Die Weigerung der MDP-Führung, nach dem **20. Parteitag der KPdSU (14. – 25.02.1956)** – auf dem **Chruschtschow** sich kritisch mit dem Stalinismus auseinandergesetzt hatte – auch Konsequenzen für Ungarn folgen zu lassen, vergrößerte die bestehende Kluft zur ungarischen Bevölkerung. Im „**Petőfi-Kreis**“ kamen kritische Mitglieder der MDP, Schriftsteller, Wissenschaftler und Künstler zu einem offenen Gesprächsforum außerhalb der Staatspartei zusammen. Er wurde im Sommer 1956 zu einem Hauptforum der Opposition und zu einem wichtigen **inhaltlichen Impulsgeber** des Ungarischen Volksaufstandes.

Die Hauptereignisse des Volksaufstandes

Am **22.10.1956** stellten Studenten in Budapest auf einer universitären Versammlung politische Forderungen auf. Zu ihrer **14 Punkte** umfassenden Resolution gehörte unter anderem die Forderung nach Ernennung des von der MDP 1955 aus dem Amt entfernten **Ex-Premier Imre Nagy** – der in seiner ersten **Amtszeit** von **Juli 1953 bis zu einer Absetzung im April 1955** einen reformorientierten „nationalen und menschlichen Sozialismus“ verwirklichen wollte – zum Ministerpräsidenten, die Wiedereinführung eines Mehrparteiensystems, freie Wahlen und der Abzug aller sowjetischen Truppen aus Ungarn. Der staatliche Rundfunk in Budapest verweigerte sich dem Wunsch der Studenten, ihre politi-

schen Forderungen im ganzen Land bekannt zu geben. Diese Weigerung nahmen die Studenten zum Anlass, zu einer friedlichen Kundgebung aufzurufen. Am **23.10.1956** entwickelte sich aus dieser Kundgebung eine **Großdemonstration vor dem ungarischen Parlament mit ca. 200.000 Teilnehmern**. Gegen eine am Abend vor dem staatlichen **Rundfunkgebäude in Budapest** versammelte Menschenmenge ging die ungarische Staatssicherheit mit **Waffengewalt** vor. Zahlreiche Tote und Verletzte waren die Folge. Daraufhin eskalierte die Situation in der ungarischen Hauptstadt. Die Demonstranten stürmten das Rundfunkgebäude. Das Zentralkomitee der MDP definierte den Aufstand in einem Aufruf als „das Werk konterrevolutionärer, faschistischer Kräfte“ und plädierte für die Niederschlagung des Aufstandes mittels Waffengewalt. In derselben Sitzung wurde gegen Morgen des **24.10.1956** überraschend **Imre Nagy als Ministerpräsident** eingesetzt. Die alte Nomenklatura der Partei erhoffte sich von dem in der Bevölkerung populären Politiker einen mäßigen Einfluss auf die Aufständischen.

Die Moskauer Partei- und Staatsführung entschied sich noch am selben Abend für den Einsatz ihrer Truppen in Ungarn. In der Nacht vom **23.10. auf den 24.10.1956** trafen die in Ungarn stationierten **sowjetischen Panzereinheiten in Budapest** ein. Die Panzer stießen auf erbitterten Widerstand der Bevölkerung, die sich auch in den folgenden Tagen in heftigen Straßenkämpfen zur Wehr setzte. In ganz Ungarn weitete sich der Aufstand rasch aus. Fast flächendeckend entstanden im Land „**Revolutionsräte**“ und „**Arbeiterräte**“. Am Nachmittag des **25.10.1956** verkündete der neue Ministerpräsident Imre Nagy in einer Radioansprache ein – kommunistisches – Reformprogramm für das Land. Er stellte den Rückzug der im Kampf befindlichen sowjetischen Truppen in Aussicht. Am **28.10.1956** verkündete Nagy nach Verhandlungen einen **Waffenstillstand**. Am **29./30.10.1956** begannen die sowjetischen Truppen mit ihrem **Rückzug aus Budapest**. Im Hintergrund diskutierte die sowjetische Führung allerdings ein zweites militärisches Eingreifen. Ebenfalls am **30.10.1956** stürmten Aufständische die Zentrale der ungarischen Staatssicherheit. Am selben Tag wurde das bestehende Kabinett durch Vertreter demokratischer Parteien ergänzt. In seiner **Regierungserklärung** vom **30.10.1956** sprach sich Nagy für eine Modifikation des sozialistischen Gesellschaftsmodells, für ein Mehrparteiensystem und für freie Wahlen aus. Das Präsidium der MDP beschloss die Auflösung der eigenen Partei und die **Gründung der „Ungarischen Sozialistischen Arbeiterpartei“ (MSZMP: Magyar Szocialista Munkáspárt)** als antistalinistische Nachfolgeorganisation. In die Parteispitze wurden auch Imre Nagy und János Kádár gewählt. Am

31.10.1956 verkündete Nagy die Einleitung von Verhandlungen über den Austritt Ungarns aus dem Warschauer Pakt. Jene sowjetischen Einheiten, die Budapest zuvor verlassen hatten, waren in der Nacht des **31.10.1956** wieder umgekehrt.

Am **1.11.1956** erklärte die Regierung den **Austritt aus dem „Warschauer Pakt“** und die **Neutralität Ungarns**. Am **3.11.1956** bildete Nagy nochmals sein Kabinett um, dem jetzt alle demokratischen Koalitionsparteien aus dem Jahr 1945 angehörten. Um 4.00 Uhr des **4.11.1956** begannen die sowjetischen Panzerverbände mit der **Niederschlagung des Aufstandes**. Kurz darauf wurde im Rundfunk die Gründung einer **Gegenregierung unter Leitung von János Kádár** verkündet. Nagy verzichtete auf einen Aufruf zur Gegenwehr und bat am **4.11.1956** in der jugoslawischen Botschaft um politisches Asyl. Er wurde später nach Rumänien verschleppt und im Juni 1958 nach einem Schauprozess hingerichtet. Am **11.11.1956** endeten die letzten Kämpfe der Aufständischen in Budapest. In seiner ersten öffentlichen Rede am **11.11.1956** verkündete Kádár den Aufstand für besiegt. **Kádár** blieb von **1956 bis 1988 Generalsekretär der MSZMP** und war von **1956 bis 1958** sowie von **1961 bis 1965** ungarischer **Ministerpräsident**.

Opfer des Volksaufstandes

Im Verlauf der Kämpfe kamen auf Seiten der Aufständischen etwa **3000 Menschen** ums Leben. Insbesondere seit Frühjahr 1957 setzte eine **Verfolgungs- und Terrorwelle** durch das Kádár-Regime ein. Dazu gehörten unter anderem Verhöre, Haftstrafen, Internierungslager, Deportationen und sogar Hinrichtungen. Der Terrorwelle fielen Schätzungen zufolge in den ersten Jahren **mehr als 100.000 Personen** zum Opfer. Ungefähr **200.000 Ungarn flohen** nach der Niederschlagung des Aufstandes ins Ausland.

Neubewertung des Volksaufstandes Ende der 1980er Jahre

Verstärkt seit dem Jahr **1988** wandelte sich in Ungarn die Einstellung der regierenden kommunistischen Partei gegenüber der Person **Imre Nagy** und dem gesamten Thema Volksaufstand. Im Mai 1989 erklärte die Partei die Hinrichtung Nagys für illegal. Im **Juni 1989** wurde Nagy **politisch** von der ungarischen Regierung **rehabilitiert**. Es folgte **im Juli 1989** auch die **juristische Rehabilitierung** des ermordeten ehemaligen Ministerpräsidenten durch den Obersten Gerichtshof.

(Lfd. Nr. 41/06 vom 04.10.2006)

Quellen und Literatur:

- Litván, György; Bak, János M. (1994). Die Ungarische Revolution 1956. Reform, Aufstand, Vergeltung. Wien.
- Tischler, János (2006). Warschau – Budapest 1956, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 17-18/2006 (24. April 2006), S. 16-24, Online-Version <http://www.bpb.de/files/YGW4OX.pdf>.
- Zentrum für Zeithistorische Forschung (2006). Ungarn 1956 – Geschichte und Erinnerung, Chronik der Ereignisse in Ungarn 1956, Potsdam, <http://www.ungarn1956.de/site/40208538/default.aspx>.

Bekämpfung der Vogelgrippe: Das Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit Friedrich-Loeffler-Institut

von Katja Meyer zu Heringdorf, Fachbereich WD 5

Am 15. Februar 2006 wurden in den Nachrichten die ersten Fälle der Vogelgrippe in Deutschland auf der Insel Rügen gemeldet. Dort waren zwei an der Vogelgrippe verstorbene Schwäne gefunden worden. Bereits am Nachmittag des 15. Februar meldete REUTERS, dass nach Angaben des Landratsamtes von Bürgern rund 100 tote Schwäne gesichtet worden seien, wobei Doppelzählungen nicht ausgeschlossen seien. Die Tiere würden zur Untersuchung ins **Friedrich-Loeffler-Institut** auf der Insel Riems gebracht. Das Institut habe einen weiteren Vogelgrippe-Fall bestätigt; in einem toten Habicht sei das H5N1-Virus gefunden worden. Mit Pressemitteilung vom 16. Februar 2006 veröffentlichte das Friedrich-Loeffler-Institut, dass die zwei Schwäne, die in der letzten Woche auf Rügen tot aufgefunden worden seien, mit dem hochpathogenen Influenzavirus vom Typ H5N1/Asia infiziert gewesen seien. Mittlerweile (Stand vom 20.2.2006, 14.30 Uhr) beläuft sich die Zahl der positiv gestesteten Wildvögel nach Angaben des Friedrich-Loeffler-Instituts auf insgesamt 81, davon 79 auf der Insel Rügen.

Das Friedrich-Loeffler-Institut

Auf der Insel Riems befindet sich der Hauptstandort des Friedrich-Loeffler-Instituts, Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Präsident und Leiter des Institutes ist Prof. Dr. Thomas C. Mettenleiter. Weitere Standorte befinden sich in Wusterhausen, Jena und Tübingen. Die Forschungseinrichtung gliedert sich gegenwärtig in acht Institute:

- Insel Riems: Molekularbiologie, Virusdiagnostik, Infektionsmedizin sowie neue und neuartige Tierseuchenerreger
- Tübingen: Immunologie
- Wusterhausen/Dosse: Epidemiologie

- Jena: Bakterielle Infektionen und Zoonosen, Molekulare Pathogenese.

Das Institut für neue und neuartige Tierseuchenerreger nimmt die Aufgaben des Nationalen Referenzlabors für die BSE- und Scrapie-Diagnostik wahr. Zum Institut für Virusdiagnostik gehört das Nationale Referenzlabor für aviäre Influenza, deren Erscheinungsform mit dem H5N1-Erreger als „Vogelgrippe“ bekannt ist.

Seit Mai 2005 wurde dem Institut die Funktion eines Internationalen Referenzlabors für die Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) für die Vogelgrippe übertragen.

Geschichte und Perspektiven des Friedrich-Loeffler-Instituts

Das Institut geht auf seinen Gründer Friedrich Loeffler zurück.

Der Standort Riems wurde 1910 als weltweit älteste virologische Forschungsstätte gegründet. Die Arbeit Friedrich Loefflers fokussierte sich zunächst auf die Bekämpfung der Maul- und Klauenseuche. Um die wiederholt auftretende Verbreitung der Maul- und Klauenseuche im Umfeld seiner Forschungsarbeiten an der Greifswalder Universität einzudämmen, verlegte er seine Arbeiten auf die Insel Riems. Die Untersuchungen zur Maul- und Klauenseuche bildeten für lange Zeit einen Schwerpunkt der Arbeit des Instituts, später kamen auch die Arbeiten zur Klassischen Schweinepest, zu den Erregern von Geflügelseuchen und anderen Viruskrankheiten bei Nutztieren hinzu. Nach der Wiedervereinigung wurden 1992 die zu diesem Zeitpunkt bestehenden Institute auf Riems als Bestandteil der Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere neu gegründet und weitere Institute kamen hinzu, u.a. im Jahre 2001 das im Zuge der BSE-Krise eingerichtete Institut für neue und neuartige Tierseuchenerreger.

Der Standort Tübingen geht auf die 1952 beschlossene Errichtung der Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere zurück, die notwendig wurde, weil die ehemalige Reichsforschungsanstalt auf Riems der Bundesrepublik Deutschland nach der deutschen Teilung nicht mehr zur Verfügung stand. An den Standorten Jena und Wusterhausen wurde bereits seit den 50er bzw. 60er Jahren umfangreich zum Thema Tiergesundheit gearbeitet. Die Standorte wurden nach der Wiedervereinigung in die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere eingegliedert. Seit dem Inkrafttreten der 3. Änderung des

Tierseuchengesetzes am 26. Juni 2004 trägt das Loeffler-Institut seinen heutigen Namen.

Bis zum Jahre 2010 soll der Standort auf der Insel Riems für insgesamt 150 Millionen Euro an historischer Stelle zum modernsten Tierseuchenforschungsinstitut Europas ausgebaut werden. Gleichzeitig sollen die Standorte Tübingen und Wusterhausen aufgegeben und die Arbeitsbereiche auf die Insel Riems verlagert werden.

Publikationen des Friedrich Loeffler Instituts

Das Friedrich Loeffler Institut verfasst Jahresberichte über seine Tätigkeit wie auch Tiergesundheits-Jahresberichte. Gleichzeitig werden in Nachrichten, Pressemitteilungen und Meldungen aus den Instituten und Referenzlaboren Informationen zu aktuellen Entwicklungen herausgegeben. So finden sich die Lageberichte zur aviären Influenza bei den aktuellen Mitteilungen aus dem Nationalen Referenzlabor Aviäre Influenza (s. Link bei den Quellen). Dort finden sich auch die „Antworten auf Fragen zur Geflügelpest/Vogelgrippe“ vom 31.1.2006 und die Empfehlungen zu „Biosicherheitsmaßnahmen in Geflügelhaltungen im Sperrbezirk und im Beobachtungsgebiet.“

(Lfd. Nr. 08/06 vom 21.02.2006)

Quellen:

- REUTERS vom 2006-02-15, 16.45.
- Internetpräsenz des Friedrich-Loeffler-Instituts www.fli.bund.de.
- <http://de.wikipedia.org/wiki/Friedrich-Loeffler-Institut>.
- Jahresbericht 2004 des Friedrich-Loeffler-Instituts.
- Presseinformation des Friedrich-Loeffler-Instituts vom 16.2.2006 „Friedrich-Loeffler-Institut auf Riems testet bundesweit Vogelgrippe-Verdachtsfälle“.
- Presseinformation des Friedrich-Loeffler-Instituts vom 16.2.2006 „Infektion mit hoch pathogenem Influenzavirus H5N1 Typ Asia für Schwäne auf Rügen bestätigt“.
- Meldung auf den Internetseiten des Friedrich-Loeffler-Instituts „Vogelgrippe erreicht Festland: FLI bestätigt H5N1-Infektionen in den Landkreisen Ost- und Nordvorpommern“, abgerufen am 20.2.2006 als aktuellste Meldung (über die Rubriken „Aktuelles/Nachrichten“ zu finden) http://www.fli.bund.de/Aktuelle_Mitteilungen_aus_dem_NRL.471.0.html?&L=1.

Strafbarkeit von Doping

von Josef Kestler, Dr. Klaus Elfring, Michael Frank, Fachbereich WD 7

Die zunehmende öffentliche Wahrnehmung des Missbrauchs von leistungsfördernden Substanzen im Freizeit- und Spitzensport hat in der Öffentlichkeit und in der Politik eine Diskussion über die Notwendigkeit von schärferen Gesetzen im Kampf gegen Doping hervorgerufen. Der Ausschluss mehrerer Radrennfahrer, darunter Jan Ullrich, aus ihren Teams kurz vor Beginn der diesjährigen Tour de France und die nachträgliche Disqualifikation des Tour-de-France-Siegers Floyd Landis wegen Dopings haben die sportpolitische Brisanz des Themas noch einmal deutlich gemacht. Das Bundesinnenministerium hat angekündigt, nach der Sommerpause ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von Doping vorzustellen. Bereits im Juni 2005 legte die Rechtskommission des Sports gegen Doping (ReSpoDo) ihren Abschlussbericht zu möglichen gesetzlichen Initiativen für eine konsequentere Verhinderung, Verfolgung und Ahndung des Dopings im Sport vor. Der Sportausschuss des Bundestages hat sich im März 2006 in einer öffentlichen Sitzung mit dem Thema Doping im Sport befasst.

Nach der derzeitigen vielschichtigen Rechtslage kommen im Falle des Dopings vor allem die Straftatbestände der Körperverletzung (§§ 223 ff. StGB), des Betrugs (§ 263 StGB) sowie des Arzneimittel- und Betäubungsmittelmissbrauchs in Betracht. Sog. Selbstdoping ist in Deutschland – abgesehen von Einzelfällen, in denen einem Sportler ein Betrug nachgewiesen werden kann – nicht strafbar.

Mit der Verabreichung von Dopingmitteln an eine andere Person (sog. Fremddoping) sind häufig erhebliche Nebenwirkungen wie beschleunigter Pulsschlag, Augenflimmern, Übelkeit, Fieber, Erbrechen oder Muskelkrämpfe verbunden. Daher liegt in den meisten Fällen eine Gesundheitsschädigung und somit auch der Tatbestand der Körperverletzung vor. Allerdings kommt für die Gabe verbotener leistungssteigernder Mittel, die regelmäßig kein Heileingriff ist, die Einwilligung des Sportlers als Rechtfertigungsmöglichkeit in Betracht. Eine wirksame Einwilligung setzt voraus, dass der Betroffene vom Einsatz der Dopingmittel und ihren Auswirkungen Kenntnis erlangt hat und insoweit einsehensfähig ist. Häufig fehlt es aber an einer Aufklärung der Sportler über sämtliche gesundheitliche Auswirkungen und Langzeitfolgen. Zudem ist eine Einwilligung unwirksam, wenn die Tat gegen die guten Sitten verstößt. Eine solche Sittenwidrigkeit der Einwilligung wird über-

wiegend dann angenommen, wenn ernste körperliche Schäden zu befürchten sind.

Landläufig wird die Verwendung von Dopingmitteln im Sport wegen Verstoßes gegen das Wettkampfprinzip als „Betrug“ bezeichnet. Nach geltendem Recht ist ein Verstoß gegen das Fairplay im Sport für sich genommen jedoch nicht durch das staatliche Strafrecht sanktioniert. Der Straftatbestand des **Betrugs** setzt zum einen eine Täuschung und zum anderen eine irrtumsbedingte Vermögensverfügung voraus. Als Geschädigte kommen dabei Veranstalter, Konkurrenten, Zuschauer und Sponsoren in Betracht. Im Hinblick auf **Veranstalter** und **Sponsoren** liegt bei der Einnahme von unerlaubten Dopingmitteln in der Regel tatbestandlich eine Betrugsstrafbarkeit vor. Dies gilt vor allem dann, wenn der Sportler vor dem Wettkampf eine Erklärung abgibt, keine unerlaubten Substanzen zu verwenden. Vermögensverfügung und Vermögensschaden sind in der Zahlung des Preisgeldes zu sehen, der keine entsprechende Gegenleistung des Sportlers, ein sportlich regelgerechter Wettkampf, gegenübersteht. Häufig ist in derartigen Fällen jedoch kein Vorsatz nachweisbar. Ein Betrug zum Nachteil der Zuschauer liegt nicht vor, weil die Irrtumserregung durch den Sportler in aller Regel nicht ursächlich für deren Vermögensverfügung (Zahlung des Eintrittsgeldes) ist. Auch in Bezug auf einen sportlichen **Mitbewerber** liegen die Voraussetzungen eines Betrugs nicht vor. Ein solcher setzt nämlich voraus, dass der Vermögensschaden und die angestrebte Bereicherung auf derselben Verfügung beruhen (sog. Stoffgleichheit). Ein Sportler, der Dopingmittel genommen hat, möchte aber in erster Linie selbst das Preisgeld gewinnen, nicht jedoch einem Konkurrenten dessen Anspruch auf dieses wegnehmen.

Nach dem **Arzneimittelgesetz** (AMG) macht sich strafbar, wer Arzneimittel zu Dopingzwecken im Sport in den Verkehr bringt, verschreibt oder bei anderen anwendet (§§ 6a, 95 Abs. 1 Nr. 2a AMG). Die verbotenen Substanzen werden in einem von Deutschland ratifizierten „Übereinkommen gegen Doping“ aus dem Jahr 1989 aufgeführt. Die Liste kann durch Rechtsverordnung zum Zwecke der Gefahrenabwehr erweitert werden. Der bloße Besitz von Dopingsubstanzen steht derzeit nicht unter Strafe.

Viele verbotene Dopingsubstanzen fallen unter die in den Anlagen zum **Betäubungsmittelgesetz** (BtMG) aufgeführten Stoffe und Zubereitungen. Nach §§ 29, 29a BtMG macht sich strafbar, wer Betäubungsmittel unerlaubt anbaut, herstellt, mit ihnen Handel betreibt, sie, ohne Handel

zu treiben, einführt, ausführt, veräußert, abgibt, sonst in den Verkehr bringt, erwirbt oder sich in sonstiger Weise beschafft. Hier steht auch der Besitz unter Strafe, sofern der Betroffene keine Erlaubnis für den Erwerb hat oder ohne Erlaubnis Betäubungsmittel verschreibt, verabreicht oder zum unmittelbaren Verbrauch zulässt.

Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 18. November 2005 wird das Bemühen um einen sauberen und fairen Sport hervorgehoben und angekündigt, dass Deutschland seine Verpflichtungen aus dem **Welt-Anti-Doping-Code** (WADAC) erfüllen werde. Der auf der Welt-Anti-Doping-Konferenz in Kopenhagen 2003 angenommene WADAC dient vor allem einer Harmonisierung der Anti-Doping-Maßnahmen der Sportorganisationen. Ein weltweit verbindliches Regelwerk für die Dopingbekämpfung auf staatlicher Ebene existiert noch nicht. Die UN-ESCO-Generalkonferenz hat aber im Oktober 2005 einstimmig den Entwurf eines Internationalen Übereinkommens gegen Doping im Sport angenommen, das erst nach einer Ratifikation durch 30 Staaten in Kraft treten kann.

Die **Rechtskommission des Sports gegen Doping** hat in ihrem bereits erwähnten **Abschlussbericht** neben anderen Maßnahmen insbesondere folgende Änderungen zum Strafrecht und zum Strafprozessrecht angeregt:

- Der unerlaubten Besitz sog. anaboler Steroide könnte durch Einbeziehung in das Betäubungsmittelgesetz für strafbar erklärt werden, wenn von den Substanzen eine den BtMG-Substanzen vergleichbare Gefährlichkeit ausgeht.
- Das bandenmäßige und das gewerbsmäßige Inverkehrbringen von Doping-Substanzen sollte als besonders schwerer Fall des § 6a AMG (Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren) bestraft werden.
- Vollzugsdefizite bei der Ermittlung von Straftaten sollten durch die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften behoben werden.

Keine Einigung konnte in der Diskussion zum Vorschlag eines eigenen Straftatbestandes gegen Wettbewerbsverzerrungen durch Doping („Sportbetrug“) erzielt werden. Insbesondere blieb offen, welches Rechtsgut durch eine solche Vorschrift geschützt werden soll und ob z. B. ein Schutzgut „Sportethos“ ein hinreichend schützenswertes Rechtsgut im Sinne des Strafrechts darstellt.

(Lfd. Nr. 33/06 vom 15.08.2006)

Quellen:

- Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch - Kommentar, 27. Auflage, 2006.
- Tröndle/Fischer, Strafgesetzbuch – Kommentar, 53. Auflage, 2006.
- Abschlussbericht der Rechtskommission des Sports gegen Doping (ReSpoDo) zu möglichen gesetzlichen Initiativen für eine konsequentere Verhinderung, Verfolgung und Ahndung des Dopings im Sport vom 15. Juni 2005, Ausschussdrucksache Nr. 15/16 des Sportausschusses des Deutschen Bundestages.

Umsetzung der EU-Richtlinie zur Zell- und Gewebespende

von Susanne Donner, Bettina Jonas, Fachbereich WD 8;
Andrea Bischoff, Sekretariat PA 14

Am 31. März 2004 hat das Europäische Parlament eine Richtlinie „Zur Festlegung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards für die Spende, Beschaffung, Testung, Verarbeitung, Konservierung, Lagerung und Verteilung von menschlichen Geweben und Zellen“ (2004/23/EG) verabschiedet. Der Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung hatte den Richtlinienentwurf zuvor beraten und sich u. a. vorbehalten, bei der Umsetzung auf strengere Schutzmaßnahmen hinzuwirken. Mit dem 12. und 14. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes wurde noch in der 15. Wahlperiode klargestellt, dass auch für die Entnahme und Gewinnung von Stoffen menschlicher Herkunft eine behördliche Erlaubnis erforderlich ist, wenn diese zur Arzneimittelherstellung bestimmt sind. Die Richtlinie sollte jedoch insbesondere durch ein „Gewebe-gesetz“ und die Novellierung der Pharmabetriebsverordnung in nationales Recht umgesetzt werden. Dazu kam es wegen der vorgezogenen Bundestagswahlen nicht mehr. Die Frist zur Umsetzung der EU-Richtlinie lief am 7. April 2006 ab. Am 31. Mai hat die Bundesregierung die „Verordnung zur Ablösung der Betriebsverordnung für pharmazeutische Unternehmer“ in den Bundesrat eingebracht. Am 11. August 2006 folgte der „Entwurf eines Gesetzes über Qualität und Sicherung von menschlichen Geweben und Zellen“. Dieses neue „Gewebe-gesetz“ soll Rechtsvorschriften im Transplantations-, Arzneimittel- und Transfusionsgesetz sowie der Apothekenbetriebsordnung und der Betriebsverordnung für Arzneimittelgroßhandelsbetriebe ändern.

Die Transplantation von menschlichen Zellen und Gewebe

Nicht nur die Transplantation von Organen rettet Leben, sondern auch Gewebespenden. Menschliche Zellen und Gewebe sind humanbiologische Materialien, die in der Transplantationsmedizin, zur Produktion von Arzneien und Medizinprodukten sowie in der Forschung Anwendung finden. Zu den menschlichen Geweben, die gespendet werden können, zählen u. a. Augenhornhäute, Herzklappen, Blutgefäße, Knochen, Haut und Leberzellen. Diese eignen sich zur unmittelbaren Übertragung bei Menschen. Andere Materialien wie Knochenmark oder Stamm- und Keimzellen bedürfen dagegen einer Aufbereitung, bevor sie verwendet werden können.

Hornhauttransplantationen sind die häufigsten Verpflanzungen eines Gewebes. Sie beseitigen oft langjährige Sehbehinderungen. Weiterhin können geschädigte Herzklappen und Blutgefäße ersetzt werden. Gespendete Leberzellen werden bei akutem oder chronischem Leberversagen eingespritzt. Bei Patienten mit großen Wunden und bei Brandverletzten werden Hauttransplantationen vorgenommen. Der Bedarf an menschlichen Zellen und Geweben steigt auch in Folge der Innovationen aus der Forschung. Neue Perspektiven ergeben sich vor allem für die Therapie von Tumor-, Stoffwechsel- und Immunsystemerkrankungen sowie in der Arzneimittelherstellung.

Einige Gewebe werden von lebenden Spendern (Lebendspenden) gewonnen. Dazu zählt die Knochenmarkspende. Ebenso können Patienten, die ein künstliches Hüftgelenk erhalten, die entnommenen Knochenbereiche spenden. Meist erfolgt die Spende jedoch nach dem Tod eines Menschen (**postmortale Spende**).

Nur selten wird das gespendete Gewebe unmittelbar transplantiert. In der Regel wird es an eine Gewebebank übermittelt, dort medizinisch untersucht und aufbewahrt. Die Aufbewahrungszeiten sind gewebespezifisch und reichen von ca. sechs Wochen für Augenhornhäute bis zu fünf Jahren für Herzklappen. Von den **Gewebebanken** wird das Gewebe bei Bedarf an die Transplantationszentren weitergegeben.

Im Bereich der Organentnahme und -transplantation wirkt die „Deutsche Stiftung Organtransplantation“ (DSO) als bundesweite Koordinierungsstelle für die vermittlungspflichtigen Organe (Herz, Lunge, Niere, Leber, Bauchspeicheldrüse). Für die Gewebetransplantationen gibt es dagegen keine vergleichbare Institution. 1997 wurde die „Gemeinnützige Gesellschaft für Gewebetransplantation“ (DSO-G) als eine Tochtergesellschaft der DSO gegründet. Daneben kann die Entnahme, Auf-

bereitung und Verteilung von Geweben auch durch Kliniken und private Anbieter erfolgen. Derzeit gibt es in Deutschland 20 bis 30 Gewebekbanken in Pharmaunternehmen, Biotechfirmen und Krankenhäusern.

Nach Angaben der DSO-G werden mehr Gewebe transplantiert als Organe. Wie viele Menschen jährlich Gewebe spenden, ist bisher in Deutschland nicht statistisch erfasst. Auch der Bedarf kann nur geschätzt werden. Fest steht, dass er bei weitem nicht gedeckt wird.

Das Gewebegesetz

Mit dem Entwurf des Gewebegesetzes verfolgt die Bundesregierung das Ziel einer einheitlichen Regelung für die Entnahme, Aufbereitung und Verteilung. Deshalb sind ein Zulassungsverfahren unter Aufsicht des Paul-Ehrlich-Institutes (PEI) als zuständige Bundesbehörde sowie eine öffentlich zugängliche Registrierung der Gewebekbanken am Deutschen Institut für Dokumentation und Information (DIMDI) vorgesehen. Um eine Rückverfolgung der Gewebetransplantationen zu gewährleisten, werden die Dokumentationspflichten erweitert. Patientenspezifische Daten (z. B. die Aufklärung und Zustimmung des Spenders) oder die Dokumentation der Transplantation sollen zehn Jahre aufbewahrt werden. Die Gewebekbanken müssen die Erfüllung der Sicherheitsbestimmungen für mindestens 30 Jahre dokumentieren. Die Meldung schwerwiegender Zwischenfälle wird zur Pflicht. Für die Entnahme und Aufbewahrung aller Gewebearten werden Reinraumbedingungen nach den Vorgaben des Arzneimittelgesetzes (AMG) vorgeschrieben; d. h., die Keimzahl in der Luft darf einen festgelegten Wert nicht überschreiten. Bisher waren Reinraumbedingungen für die Aufbewahrung von Herzklappen und Blutgefäßen verpflichtend, für Augenhornhäute dagegen noch nicht. Die Entnahmevoraussetzungen für die Lebendspende von Knochenmark bei Minderjährigen oder nicht einwilligungsfähigen volljährigen Personen werden explizit geregelt. Neu ist die gesetzliche Festsetzung des Vorranges der Organentnahme gegenüber der Entnahme von Gewebe und Zellen. Beispielsweise muss zunächst überprüft werden, ob eine Transplantation des gesamten Herzens möglich wäre, bevor die Entnahme der Herzklappen erfolgen kann. Der bisherige Organspendeausweis soll in „Organ- und Gewebespendeausweis“ umbenannt werden.

Standpunkte

Die Bundesregierung geht davon aus, dass für die Gewebekbanken und die Einrichtungen der medizinischen Versorgung keine relevanten Zusatzkosten entstehen, da „die Anforderungen bereits weit-

gehend erfüllt“ seien. Vertreter der Bundesärztekammer, der Deutschen Gesellschaft für Chirurgie, der Deutschen Krankenhausgesellschaft und der Krankenkassen kritisieren jedoch die Kosten und den bürokratischen Aufwand für das notwendige Zertifizierungsverfahren und die Dokumentationspflichten. Die Deutsche Gesellschaft für Hämatologie und Onkologie warnt, der internationale Austausch von zellulären Produkten und eine Weiterentwicklung von Therapien in der regenerativen Medizin würden stark behindert. Die Erhöhung der Transparenz wird dagegen im Allgemeinen begrüßt und der Vorrang der Organ- vor der Gewebetransplantation positiv bewertet.

(Lfd. Nr. 39/06 vom 22.09.2006)

Quellen:

- Verordnung zur Ablösung der Betriebsverordnung für pharmazeutische Unternehmer vom 31. Mai 2006: http://dip.bundestag.de/cgi-bin/dipweb3?a=newuser&c=/usr7/goldop&d=www.dia.bt/DIA&e=/bt_kad&f=us&k=1998&m=2001&n=8.
- Entwurf des Gewebegesetzes vom 11. August 2006: http://dip.bundestag.de/cgi-bin/dipweb3?a=newuser&c=/usr7/goldop&d=www.dia.bt/DIA&e=/bt_kad&f=us&k=1998&m=2001&n=8.
- Stellungnahmen:
<http://www.bundesaerztekammer.de/10/0018/index.html>
<http://www.dkgev.de/dkgev.php/print/1/cat/81/aid/2007>
<http://www.dgho.de/dgho/pdf/gewebe-g/060822%20Stellungnahme%20DGH0.pdf>.

Jugend – Familie – Frauen

Mehrgenerationenhäuser

von Alexandra zu Bentheim, Fachbereich WD 9

Die Folgen des demografischen Wandels verlangen neue Formen des Zusammenlebens, die den Austausch zwischen den Generationen und die gegenseitige Unterstützung fördern. Die immer größeren Defizite in der sozialen Einbindung älterer Menschen und ihre bislang zu wenig nachgefragte Bereitschaft zum Engagement für Jüngere, auch außerhalb des Familienbundes, rufen nach einer Ergänzung der bisherigen Angebote. Schülerläden, Kinderläden und Seniorenfreizeitheimen beschränken sich auf die jeweiligen Generationen und sind nicht geeignet, einen Austausch von Wissen und Erfahrung herzustellen. Um neue soziale Netze zu schaffen und ein neues gesellschaftliches Verantwortungsgefühl füreinander entstehen zu lassen, müssen Orte entstehen, die Begegnungen und vielfältige Interaktionen zwischen den Generationen ermöglichen.

Ein Ansatz dafür ist das Konzept der Mehrgenerationenhäuser, welches die neue Bundesregierung als familienpolitischen Schwerpunkt besonders fördern will. Diese Häuser oder Zentren sind gemeinwesenorientierte Anlaufstellen für Jung und Alt, die fördernde Angebote für alle Generationen unter einem Dach bereitstellen. Dabei geht es nicht um gemeinsame Wohnstätten, sondern um offene Tagestreffpunkte. In den meisten Fällen gibt es einen zentralen Begegnungsraum, Kindertagesbetreuung und Altenservice. Ergänzend kommen weitere Angebote und Leistungen in Form von Weiterbildungsseminaren, Kursen, Gesprächsrunden, Vorträgen und Veranstaltungen hinzu. Zum inhaltlichen Angebot gehören u.a.:

- Computerkurse von Jungen für Alte,
- Senioren helfen Kindern bei den Schularbeiten,
- Flohmärkte, Stadtteilstefte,
- Seniorengymnastik, Theatergruppen,
- Begegnungen unterschiedlicher Kulturen, Cafeteria.

Mehrgenerationenhäuser sind geprägt von freiwilligem Engagement und Hilfe zur Selbsthilfe. Daneben soll ein Netzwerk an Informationen auch in professioneller Form angeboten werden.

Träger der Mehrgenerationenhäuser können Kommunen, Wohlfahrtsverbände, Initiativen oder Träger der Jugend- und Altenhilfe sein. Für einige Bereiche bieten sich Kooperationen an, etwa mit Einrichtungen der Kinderbetreuung, der Seniorenarbeit, Fort- und Weiterbildung oder mit speziellen Dienstleistungserbringern. Entscheidend ist, dass von allen Partnern das Selbsthilfekzept des Mehrgenerationenhauses unterstützt wird.

Im Rahmen eines Modellprogramms soll in dieser Legislaturperiode in jedem Landkreis und in jeder kreisfreien Stadt in Deutschland ein Mehrgenerationenhaus geschaffen werden. Dafür stellt der Bund für die kommenden fünf Jahre 88 Millionen Euro zur Verfügung.

Unter der Verantwortung der jetzigen Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend entstanden die ersten Mehrgenerationenhäuser im Jahr 2003 in Niedersachsen. Dort gibt es inzwischen über ein Dutzend solcher Häuser.

Eines davon ist das Haus Mobile e.V. in Pattensen bei Hannover, das sich aus einem Mütter-Familienzentrum entwickelt hat. Es bietet ein breites Spektrum an Aktivitäten und Treffpunkten:

- Mittagstisch für Jung und Alt;
- Offener Treff für Eltern, Großeltern und Kinder (z.B. „Café Mobile“, Stilltreff);
- Betreuung von Kindern zwischen 2 und 14 Jahren;
- Kursangebote für Kinder, Eltern und Großeltern (z.B. Elternschule, Sprach-, Musik-, Computerkurse);
- Wunschgroßelterndienst;
- Selbsthilfegruppen;
- Schulfrühstück.

Frauen und Männer aus allen Altersgruppen können hier ihre persönlichen Kenntnisse und Fähigkeiten entsprechend ihrem eigenen derzeitigen Lebensrhythmus durch freiwillige Mitarbeit einbringen. Dort, wo professionelle Hilfe benötigt wird oder gesetzlich vorgeschrieben ist, stehen ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Verfügung.

Beispielhaft ist auch das Generationenhaus „Alles unter einem Dach“ in Salzgitter. Neben einem offenen Treff für die Nachbarschaft bietet es ein Kindertageszentrum und ein Schülercafé, einen Altenservice mit Tagesbetreuung und ambulanter Betreuung, Seminare und Ferienange-

bote für Familien mit Kindern, einen Stadtteilservice mit verschiedenen Dienstleistungsangeboten sowie Orientierungskurse zur Wiedereingliederung für Frauen in das Berufsleben.

Ein Potenzial an Menschen, die nicht nur die Begegnung mit anderen suchen, sondern freiwillig und sinnvoll eigene Kompetenzen einsetzen wollen, ist also durchaus vorhanden. Gerade ältere Menschen, die aus dem Berufsleben ausgeschieden sind, sich aber noch viel zu jung zum »Hände-in-den-Schoß-legen« fühlen, finden in Mehrgenerationenhäusern Betätigungsfelder. Auf diese Weise können die Tugenden der geschwundenen Großfamilie Fortsetzung in modernen Zeiten finden.

(Lfd. Nr. 18/06 vom 28.03.2006)

Quellen:

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jungen: Mehrgenerationenhäuser – Zusammenhalt der Generationen stärken, 23.02.2006. <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/Familie/mehrgenerationenhaeuser.html>
- Die Bundesregierung: Mehrgenerationenhäuser: Miteinander von Jung und Alt, 27.01.2006. <http://www.erfahrung-ist-zukunft.de/eiz/Aktuell/monatsthema,did=67102.html>.
- Regierung online: Miteinander in „Mehrgenerationenhäusern“, 20.01.2006. <http://www.bundesregierung.de/E-Magazin-Beitrag/-949605/dokument.print.htm>.
- FrauenOnlineNiedersachsen: Mobile-Verein für gesundheits- und Familienbildung e.V. <http://www.frauenonlineniedersachsen.de/iracer3/index.cfm?uuid>, Ausdruck vom 07.03.06.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jungen: Alles unter einem Dach: Das Mehrgenerationen-haus in Salzgitter. 28.02.2006. <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/aktuelles,did=69800.html>.

Länderkunde – Politische Landeskunde

Der Kongokonflikt

von Isabell Nitsche, Fachbereich WD 1

In der **Demokratischen Republik Kongo** werden Ende Juni dieses Jahres die ersten freien **Parlaments- und Präsidentschaftswahlen** seit mehr als vier Jahrzehnten stattfinden. Diese ersten freien Wahlen könnten für den Kongo das Ende der mehr als 40 Jahre andauernden, immer wieder aufflammenden Kampfhandlungen bedeuten. Die Europäische Union will ca. 1 500 Soldaten in den Kongo entsenden, um die dort bereits stationierten 17 000 Blauhelmsoldaten bei der Sicherung der Wahlen zu unterstützen.

Jahrzehntelange Auseinandersetzungen zwischen ökonomischen Konkurrenten und ethnischen Gruppen, die nach Schätzungen der Vereinten Nationen seit 1998 rund 3 Millionen Menschenleben forderten, haben den Kongo und die gesamte Region destabilisiert.

1960 wurde die **ehemals belgische Kolonie** überstürzt in die **Unabhängigkeit** entlassen. Der erste kongolesische Präsident Joseph **Kasavubu** und sein Premierminister Patrice **Lumumba** waren politische Rivalen, was die Regierungsarbeit von Anbeginn erheblich belastete.

Die folgenden 5 Jahre („**Kongo-Wirren**“) waren geprägt von Abspaltungsversuchen rohstoffreicher Provinzen wie Katanga im Süden und Kivu im Osten des Landes. Diese Regionen verfügen über hohe Anteile an Bodenschätzen wie Gold, Kupfer, Diamanten und Coltan – ein Mineral, das für die Herstellung von Mobiltelefonen benötigt wird. Den Abspaltungsversuchen trat die Regierung militärisch entgegen, teilweise mit der Unterstützung von UN-Truppen (z.B. 1960–1964 in der Provinz Katanga).

Am 24. November **1965** übernahm Generalstabschef **Sese Seko Mubutu** nach einem **Militärputsch** die Staatsgewalt und gestaltete das Land in seiner 32 Jahre währenden Regierungszeit zu einem zentralistischen, totalitären Präsidialregime.

Er schuf ein Einparteiensystem unter dem „Mouvement Populaire de la Révolution“, verstaatlichte den Bergbau und andere wichtige Wirt-

schaftssektoren und ließ politische Gegner hinrichten. **1971** nahm er die **Umbenennung der DR Kongo in Zaire** vor und schlug **1978/79** mit belgisch-französischer Militärhilfe **Aufstände in Shaba (ehemals Katanga)** nieder.

Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes im Jahre 1990 sah sich Präsident Mobutu gezwungen, demokratische Reformen anzukündigen. Trotz der Bildung eines Übergangsparlaments blieben die alten Machtstrukturen jedoch weitgehend bestehen. Ethnische Konflikte (vor allem in den Regionen Shaba und Kivu) und fortschreitender wirtschaftlicher Verfall verschärften die politische Situation.

1994 flohen mehr als 1 Million ruandische Zivilisten in die Region Kivu im Osten des Landes, darunter auch viele Mitglieder der für den **ruandischen Völkermord** verantwortlichen Interahamwe-Milizen.

Die Regierungen der Nachbarländer Uganda und Ruanda befürchteten, dass sich diese Milizen in Zaire neu formieren und ihren Kampf von dort aus fortsetzen könnten. Als Anfang Oktober 1996 in der Provinz Südkivu die rund 300 000 seit Generationen ansässigen Banyamulenge-Tutsi (ruandisch sprechende Minderheit, die sich selbst als Kongolese sehen, von den meisten anderen Bevölkerungsgruppen jedoch als Ruander betrachtet werden) aufgefordert wurden, das Land umgehend zu verlassen, sah Ruanda seine Befürchtungen bestätigt und entsandte Militär in die Region. Gemeinsam mit Uganda unterstützten sie die Bildung der **Rebellenbewegung** „Allianz demokratischer Kräfte zur Befreiung des Kongo-Zaire“ (AFDL), die unter der Führung von **Laurent-Désiré Kabila** zunächst den Osten des Landes eroberte und danach zügig ins Landesinnere vordrang. Binnen acht Monaten brachten die Rebellen weite Teile des Landes unter ihre Kontrolle, nahmen am **17. Mai 1997** die Hauptstadt Kinshasa ein und **stürzten das Regime von Präsident Mobutu**.

Der AFDL-Führer Kabila proklamierte sich nach gescheiterten Friedensgesprächen zwischen den Rebellen und Vertretern der Regierung zum neuen Staatspräsidenten, setzte die provisorische Verfassung außer Kraft und benannte das Land in „**Demokratische Republik Kongo**“ um. Er bildete eine Übergangsregierung und kündigte Präsidentschafts- und Parlamentswahlen an.

Uganda und Ruanda erwarteten von Kabila u. a. die Entwaffnung der Interahamwe-Milizen, die sich vor allem im Ost-Kongo aufhielten und

von dort aus einen Guerilla-Krieg gegen die neue Regierung Ruandas führten. Diesen sicherheitspolitischen Forderungen seiner Verbündeten kam der Präsident jedoch nicht nach, und so begann im **August 1998** eine von Ruanda und Uganda (später auch Burundi) unterstützte **Rebellion gegen Kabila**, die sich zu einem landesweiten Bürgerkrieg ausweitete.

Im Verlauf des Krieges konnte Präsident Kabila Angola, Simbabwe und Namibia zur Unterstützung seiner schwachen Streitkräfte gewinnen.

Während Ruanda die in den Kivu-Provinzen operierende **Rebellengruppe „Rassemblement Congolais pour la Démocratie“ (RCD)** unterstützte, kam es im Norden des Landes unter der Führung von Jean-Pierre **Bemba** (jetziger Präsidentschaftskandidat) zur Gründung einer weiteren Rebellengruppe. Die **MLC („Mouvement pour la Libération du Congo“)** rückte mit ugandischer Hilfe vom Norden des Landes auf Kinshasa vor.

Der internationalen Gemeinschaft gelang es im **Juli 1999** das **Lusaka-Waffenstillstandsabkommen** durchzusetzen, das von den Regierungen der am Konflikt beteiligten Staaten und der Rebellengruppe MLC unterzeichnet wurde. Das Friedensabkommen, das u. a. die Entwaffnung der ausländischen Milizen, den Rückzug der ausländischen Truppen, sowie die Durchführung eines „innerkongolesischen Dialogs“ vorsah, wurde jedoch nicht umgesetzt. Auch die **Stationierung von Truppen der UN-Mission (MONUC)** mit bis zu 5 600 Mann (UN-Resolution 1291) führte nicht zur vollständigen Einstellung der Kampfhandlungen. Vor allem in den ostkongolesischen Kivu-Provinzen setzten sich die Kämpfe unvermindert fort.

Nach einem tödlichen Attentat auf den Präsidenten übernahm sein Sohn **Joseph Kabila** im **Januar 2001** die Amtsgeschäfte. Er versprach, mit der MONUC zusammenzuarbeiten und die Bemühungen um einen „innerkongolesischen Dialog“ zu unterstützen.

Gleichwohl wurden erst in der **Jahresmitte 2002** erste Anzeichen für die Überwindung des Konflikts sichtbar. Es wurden **separate Friedensverträge** zwischen Präsident Kabila und Ruanda (**Pretoria-Abkommen**) respektive Uganda (**Luanda-Abkommen**) geschlossen. Im **Dezember 2002** unterzeichneten dann auch die wichtigsten **Rebellbewegungen** mit der Regierung ein **Friedensabkommen**.

Im **Mai 2003** entbrannte jedoch im Nordosten des Kongo ein weiterer Konflikt: In der **Region Ituri** im Grenzgebiet zu Ruanda und Uganda verschärften sich die Kämpfe zwischen den **verfeindeten Volksgruppen der Lendu** (sesshafte Ackerbauern) und **Hema** (nomadisierende Viehzüchter). Die Auseinandersetzung drehte sich vor allem um Landbesitz und forderte bislang rund 50 000 Todesopfer und 500 000 Vertriebene. Infolge der Ituri-Krise wurde die UN-Mission im Kongo auf 10 800 Blauhelmsoldaten vergrößert (UN-Resolution 1493).

Als im Dezember 2004 ruandische Truppen unter dem Vorwand, ruandische Hutu-Rebellen zu verfolgen, erneut in den Osten des Landes einmarschierten, wurden die UN-Truppen im Februar 2005 ermächtigt, die Milizen mit Waffengewalt zu entwaffnen, deren Führer festzunehmen und zum Schutz der Zivilbevölkerung Gewalt anzuwenden.

Die im **Dezember 2005** durch Referendum bestätigte neue **Verfassung** ermöglichte den Aufbau neuer staatlicher Strukturen.

Die bevorstehenden ersten freien Wahlen könnten für den Kongo das Ende der mehr als 40 Jahre währenden, immer wieder aufflammenden Kampfhandlungen bedeuten, denen Millionen von Menschen zum Opfer fielen.

(Lfd. Nr. 19/06 vom 05.04.2006)

Quellen:

- http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe.html?type_id=9&land_id=85 Stand 31.03.2006.
- http://www.brockhaus-enzyklopaedie.de/be21_article.php. Stand 28.03.2006.
- Gesellschaft für bedrohte Völker. War for profit-Ressourcenausbeutung in der Demokratischen Republik Kongo. Bern.
- Tull, Denis M. (2003) Die Hintergründe des Kongo-Konflikts: Genese und Verlauf eines kontinentalen Krieges. In: Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik. S.783 ff.

Der Libanon – Geschichte eines multikonfessionellen Landes

von Kolja Bartsch, Fachbereich WD 1

Der Libanon mit seiner Hauptstadt Beirut grenzt im Süden an Israel, im Osten und Norden an Syrien. Prägendes Charakteristikum des arabischen Landes ist die **Vielfalt von Religionsgemeinschaften und Konfessionen**. Derzeit gibt es im Libanon 18 anerkannte Religionsgemeinschaften. Ca. 60 % der Bevölkerung gehören einer muslimischen Glaubensgemeinschaft an (ca. 30 % Schiiten, 23 % Sunniten und 7 % Drusen). Ungefähr 40 % der Libanesen bekennen sich zum Christentum (ca. 25 % christliche Maroniten, 15 % orthodoxe und orientalische Christen und andere).

Von 1517 bis 1918 war das Gebiet des heutigen Libanon Teil des Osmanischen Reiches. Nach Ende des Ersten Weltkrieges erhielt **Frankreich** für die Gebiete des heutigen Syrien und des Libanon ein Mandat des Völkerbundes. Am 1. September 1920 rief Frankreich den (Groß-) Libanon als Staat aus, der **1943 unabhängig** wurde. In der Verfassung vom 26.05.1926 wurde eine parlamentarische Republik mit einer starken Stellung des Präsidenten verankert. Durch Verfassung, Wahlgesetze und eines so genannten Nationalpaktes von 1943 wurde zur Aufteilung der Macht ein **an der Größe der Konfessionen orientiertes Proporz- und Quotensystem in Regierung, Parlament und Verwaltung** geschaffen. Der Proporz basierte auf der damaligen Größe der verschiedenen Religionsgemeinschaften mit einer geringen Mehrheit der christlichen Bewohner. **Staatspräsident** sollte stets ein **maronitischer Christ**, **Ministerpräsident** ein **sunnitischer Muslim** und **Parlamentspräsident** ein **schiiitischer Muslim** sein. Die Parlamentsmandate wurden nach dem Schlüssel sechs zu fünf zwischen Christen und Muslimen aufgeteilt. Innenpolitischen Konflikten sollte damit vorgebeugt und ein **politisches Gleichgewicht zwischen den Religionsgemeinschaften** sichergestellt werden.

In den Jahren nach der Staatsgründung entwickelte sich der Libanon zu einem wichtigen Handelszentrum des Nahen Ostens. Verfolgten die maronitischen Staatspräsidenten eher eine dem Westen gegenüber aufgeschlossene Politik, so plädierten die muslimischen Ministerpräsidenten vor dem Hintergrund des **Aufkommens der arabischen Nationalbewegung** für einen stärkeren Schulterschluss mit den anderen arabischen Staaten, insbesondere im israelisch-arabischen Dauerkonflikt.

Das **labile Gleichgewicht des Konfessionsproporz** verzeichnete im Mai 1958 erstmals größere Risse, als Auseinandersetzungen zwischen den politischen Lagern in einem **ersten Bürgerkrieg (09.05. – 14.10. 1958)** kumulierten. Eine zusätzliche Belastung für die weitere innenpolitische Entwicklung bedeutete der stetige Zuzug palästinensischer Flüchtlinge sowie bewaffneter Kräfte der **PLO („Palestine Liberation Organization“)** seit Ende der 1960er Jahre. Letztere unternahmen vom Libanon aus gegen Israel gerichtete militärische Aktionen, die Vergeltungsschläge gegen den Libanon zur Folge hatten. Die **PLO** verlegte 1970 ihr Hauptquartier in den Libanon und entwickelte sich endgültig **zu einem bewaffneten Staat im Staate**, den die libanesisische Regierung nicht unter ihre Kontrolle zu bringen vermochte.

Innerhalb der libanesischen Bevölkerung verschoben sich durch Zuwanderung und höhere Geburtenziffern die Größenverhältnisse zugunsten der Muslime. Diese forderten größeren politischen Einfluss in Staat und Gesellschaft und sahen sich nicht mehr durch den alten politisch-religiösen Proporz angemessen repräsentiert. Die christlichen Führungseliten wollten ihre Mehrheitsstellung nicht preisgeben. Die Konflikte um die Verteilung der politischen Macht führten zusammen mit wirtschaftlichen und sozialen Krisen im April 1975 zum **Ausbruch des zweiten Bürgerkrieges im Libanon (1975–1990)**, der eine völlige **Desintegration des Staates** bewirkte. Im Bürgerkrieg kam es zu militärischen Auseinandersetzungen unterschiedlicher, auf konfessioneller Grundlage organisierter paramilitärischer Milizen. Standen sich anfangs verschiedene christliche Milizen der **„Libanesischen Front“ („Forces Libanaises“)** und der **„Nationalen Bewegung“ („National Movement“)** aus muslimischen, palästinensischen und sozialistischen Kräften gegenüber, so bekämpften sich im Verlauf des Bürgerkrieges sogar anfängliche Bündnispartner. Zudem griffen andere Länder in den Krieg ein. Im Mai 1976 griff Syrien mit Soldaten in den Konflikt ein, ohne eine dauerhafte Befriedung der Situation erzielen zu können. In der Folgezeit etablierte sich **Syrien als hegemoniale Ordnungsmacht des Libanon**. Von März bis Juli 1978 drangen israelische Truppen in den Südlibanon vor, um die Stützpunkte der PLO anzugreifen. In diesem Zusammenhang kam es 1978 zur Entsendung der UN-Interimskräfte im Libanon **UNIFIL („United Nations Interim Force in Lebanon“)**, die unter anderem Frieden und Stabilität in der Grenzregion wiederherstellen sollten. Die Invasion des Südlibanon einschließlich Beiruts durch Israel (**„Libanon-Krieg“**) im **Juni 1982** zwang die Kämpfer der PLO zum **Abzug aus dem Libanon**. 1985 zog sich Israel auf eine schmale, in den südlichen Libanon hineinragende **„Sicherheitszone“** zurück. Sie wurde

im April 2000 aufgegeben. Zu einem weiteren Machtfaktor innerhalb des Libanon entwickelte sich in den 1980er Jahren die **radikal-schiitische Hizbullah („Partei Gottes“)**. Sie hatte sich 1982 mit Unterstützung des Iran im Libanon gegründet und griff mit ihren paramilitärischen Einheiten im Süden in den Guerillakrieg mit Israel ein. Seit 1992 steht ihr **Sayid Hassan Nasrallah** vor. Die libanesischen Zentralregierung sah sich nicht in der Lage, die Hizbullah-Milizen zu entwaffnen und im Süden des Landes ihr Gewaltmonopol durchzusetzen. Mit dem **(Friedens-) Abkommen von Taif (Saudi-Arabien)** vom 22.10.1989 einigte sich die Mehrheit der Bürgerkriegsparteien im Grundsatz auf eine **Rückkehr zum Proporzsystem**, allerdings mit Verschiebungen zu Gunsten der Muslime. Langfristig sollte das Parlament nicht mehr nach konfessionellem Proporz besetzt werden. Seit Taif müssen Kabinett und Parlament je zur Hälfte mit Christen und Muslimen besetzt sein. Das Parlament besteht seitdem aus 128 Mitgliedern, das Kabinett aus 24 Ressorts. Alle 18 Religionsgemeinschaften müssen berücksichtigt werden. Sein endgültiges Ende fand der Bürgerkrieg 1990.

Innerhalb der Regierungen der Nachkriegszeit dominierten die pro-syrischen Kräfte. Seit dem 24.11.1998 ist der **Maronit Émile Lahoud Staatspräsident**. Am 14.02.2005 wurde der ehemalige Ministerpräsident **Rafik Hariri** durch ein Attentat getötet. Die libanesischen Opposition macht Syrien hierfür verantwortlich. Das Attentat war Auslöser der **„Zedernrevolution“**, bei der auf Massendemonstrationen die syrische Präsenz im Libanon kritisiert, die volle Souveränität und freie Wahlen verlangt wurden. Im **April 2005** zogen sich die **syrischen Truppen nach fast 30 Jahren aus dem Libanon zurück**. Auch die pro-syrische libanesischen Regierung trat zurück. Aus den **Parlamentswahlen im Mai/Juni 2005** ging ein antisyrisches Bündnis unter Führung von Saad al-Hariri als Sieger hervor. **Ministerpräsident** wurde im Juli 2005 der **sunnitische Muslim Fouad Siniora**. Erstmals beteiligte sich an der Regierung auch der – im Parlament vertretene – politische Flügel der Hizbullah mit zwei Ministern.

Am **12.07.2006** wurden **von der Hizbullah-Miliz** im israelisch-libanesischen Grenzgebiet **zwei israelische Soldaten entführt**. Daraufhin kam es zu israelischen Militäroperationen gegen die Hizbullah-Milizen im Libanon. Die Hizbullah-Miliz beschoss den Norden Israels mit Raketen. Bei **den bewaffneten Auseinandersetzungen** wurden die zivile Infrastruktur sowie die Zivilbevölkerung nicht zuletzt deswegen stark in Mitleidenschaft gezogen, weil die Hizbullah ihre militärische Infrastruktur in die zivile Infrastruktur des Libanon integriert. Am 11.08.2006 einigte

sich der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf die **Resolution 1701** zur dauerhaften Befriedung der Region. Sie sieht unter anderem die Aufstockung der seit 1978 im Süden Libanons stationierten UNIFIL-Truppen von 2.000 auf bis zu 15.000 Soldaten mit erweitertem und „robustem“ Mandat vor. Die **Bundesmarine** soll sich mit **bis zu 2.400 Soldaten** an dieser Uno-Friedenstruppe beteiligen und Waffenlieferungen an die Hizbullah unterbinden. Seit dem 14.08.2006 herrscht eine **Waffenruhe** zwischen den Konfliktparteien.

(Lfd. Nr. 38/06 vom 18.09.2006)

Quellen und Literatur:

- Asseburg, Muriel (2006). Internationale Truppe für den Libanon?, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.). SWP-Aktuell 35 (Juli 2006), S. 1–4.
- Auswärtiges Amt (2006). Die Libanon-Krise, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Nahost/Libanon.html>.
- Hanf, Theodor (1990). Koexistenz im Krieg. Staatszerfall und Entstehen einer Nation im Libanon, Baden-Baden.
- Perthes, Volker (2003), Libanon: Stabilisierung durch Rekonstruktion des Staates, in: Ferdowski, Mir. A.; Matthies, Volker (Hrsg.). Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften, Bonn, S. 94–117.

Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht

Jugendmedienschutz

von Dr. Stefan H. Kremer, Julia Schulz, Fachbereich WD 10

Mit den gesetzlichen Regelungen des Jugendmedienschutzes soll verhindert werden, dass Kindern oder Jugendlichen der Zugang zu Medien ermöglicht wird, deren Inhalte geeignet sind, die Entwicklung oder Erziehung der Minderjährigen zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten negativ zu beeinflussen. Vorschriften über den Jugendmedienschutz sind im Jugendschutzgesetz (**JuSchG**) des Bundes, im Strafgesetzbuch (**StGB**) und im Staatsvertrag der Bundesländer über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (**Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV**) normiert. Strafrechtlich verboten ist bei allen Medienformen die Verbreitung gewaltverherrlichender und schwer pornographischer Inhalte (z.B. Pornographie mit Kindern, Tieren oder unter Gewalt). Aufgrund fehlender Definitionen bestehen im jeweils konkreten Einzelfall Abgrenzungsschwierigkeiten.

Das **Jugendschutzgesetz** regelt den Jugendschutz in den Trägermedien (Druckschriften, Filme, Videokassetten, CD-ROMs...). Minderjährige dürfen öffentliche Filmvorführungen nur besuchen, wenn die gezeigten Filme für ihre Alterstufe freigegeben sind. Filme oder Spiele auf Datenträgern dürfen ihnen nur bei entsprechender Altersfreigabe zugänglich gemacht werden. Altersfreigabekennzeichnungen werden von der **Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK)** und für Spielprogramme von der **Unterhaltungssoftware-Selbstkontrolle (USK)** vergeben.

Aus aktuellem Anlass soll die Altersfreigabeentscheidung für den türkischen Kinofilm „**Tal der Wölfe**“, der inzwischen aufgrund starker Proteste und öffentlicher Kritik von Seiten der Kinobetreiber aus einigen Kinos genommen wurde, kurz dargestellt werden.

Der von dem Verleih Maximum bei der FSK eingereichte Film wurde vom erstinstanzlichen „**Arbeitsausschuss**“ der FSK (7 Prüfer) wegen der Gefahr ideologischer Manipulation von Jugendlichen sowie der vie-

len gewalttätigen Szenen erst ab 18 Jahren freigegeben. Daraufhin rief der Verleih, der zunächst einen Antrag auf Altersfreigabe ab 12 Jahren und schließlich ab 16 Jahren beantragt hatte, die Berufungsinstanz an. Der sog. „**Hauptausschuss**“ der FSK (9 Prüfer) setzte die Altersgrenze auf 16 Jahre herunter. Er stellte ausdrücklich klar, dass auch polarisierende und parteiliche Aussagen vom Recht der Meinungsfreiheit gedeckt sein müssten, was im Übrigen auch für amerikanische Filme gelte. Der Hauptausschuss der FSK führte weiter aus, dass der Film „Tal der Wölfe“ zwar hart an die Grenze manipulativer, tendenziöser und wirklichkeitsentstellender Gestaltung gehe, sie aber nicht überschreite. Weiter erläutert er, dass die Darstellung des Islams als lupenrein friedliebende Religion oder die Aussagen über die Amerikaner sehr einseitig erfolgen, der Film aber keine ausdrücklichen Verallgemeinerungen vornehme, sondern seine polarisierenden und teilweise verfälschenden Aussagen strikt an Einzelpersonen festmache. Zudem seien Jugendliche zwischen 16- und 18 Jahren in der Lage die abwertenden Aussagen über die Amerikaner als unreal und klar bis ins Western-Genre überzogen zu erkennen, so dass auf eine Altersfreigabe ab 16 Jahren erkannt wurde. Der für ein Tätigwerden der dritten und letzten Instanz der FSK (**Appellation**) notwendige Antrag einer Obersten Landesjugendbehörde ist am 23. Februar 2006 bei der FSK eingegangen. Gestellt hat ihn das Familienministerium des Landes NRW als Oberste Landesbehörde. Die aus sieben anderen Prüfern bestehende Appellationsinstanz entscheidet am 3. März 2006 erneut über die Altersfreigabe. Wiederum geht es aber „nur“ um die Altersfreigabe, nicht um ein Verbot. Für ein rechtliches **Verbot** bedürfte es eines Einschreitens der Staatsanwaltschaft und einer richterlichen Entscheidung.

Neben den Selbstkontrolleinrichtungen führt die **Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien (BPjM)** einen Index jugendgefährdender Filme, Schriften, Computerspiele aber auch Internetseiten. Eine Indizierung ist kein Verbot, sondern bedeutet, dass das Medium Jugendlichen unter 18 Jahre nicht zugänglich gemacht werden darf. Ein zwölfköpfiges Gremium entscheidet auf Antrag oder aber auf Anregung von Jugendbehörden oder anderer Behörden sowie anerkannter Träger der freien Jugendhilfe mit zweidrittel Mehrheit. Die Indizierung wird in der Regel im Bundesanzeiger veröffentlicht. Gegen die Aufnahme eines Mediums in die Liste jugendgefährdender Schriften kann Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben werden.

Der von den **Bundesländern** geschlossene Jugendmedienschutz-Staatsvertrag betrifft den Jugendschutz in **Rundfunk** (Hörfunk- und Fern-

sehen) und **Telemedien** (wie z.B. Online-Angebote im Internet, Angebote zur Nutzung von Telespielen oder des sog. Teleshopping).

Zuständig für die Einhaltung der Vorschriften im privaten Rundfunk und in den Telemedien ist die **Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)**, die die Zuständigkeiten der Landesmedienanstalten und verschiedener für das Internet zuständiger Institutionen zusammenfasst. Bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstaltern wird die Einhaltung der Bestimmungen des JMStV durch ihre dafür zuständigen Gremien (z.B. der ZDF-Fernsehrat) überwacht. Daneben gibt es **Organisationen der freiwilligen Selbstkontrolle**, wie etwa die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF) oder die Freiwillige Selbstkontrolle Multimedia-Diensteanbieter (FSM). Außerdem unterstützt die durch die Obersten Landesjugendbehörden eingerichtete **Gemeinsame Stelle Jugendschutz aller Länder** (jugendschutz.net) die KJM, indem sie Angebote der Telemedien überprüft. Entwicklungsbeeinträchtigenden Angeboten muss mit einer Altersfreigabekennzeichnung Rechnung getragen werden. Im Fernsehen und Hörfunk kann das durch Einhaltung von Sendezeitgrenzen geschehen. Schwer jugendgefährdende Inhalte sind in Hörfunk und Fernsehen unzulässig. Indes dürfen sie in den Telemedien sog. „geschlossenen Benutzergruppen“ zugänglich gemacht werden, wenn durch technische Vorkehrungen (**Altersverifikationssysteme**) sichergestellt ist, dass die Angebote nur von Erwachsenen genutzt werden können. Gerade bei Internet-Angeboten bereitet die Alterszugangskontrolle aber große Probleme. Einigkeit besteht darüber, dass die bloße Identifikation über die Eingabe der Personalausweisnummer nicht ausreicht. Überwiegend wird eine „Face-to-Face“ Identifikation gefordert, etwa durch den Kauf einer Zugangs-CD oder im Wege des „PostIdent-Verfahrens“. Die Koalitionsvereinbarung sieht Verschärfungen der bestehenden Regelungen des Jugendmedienschutzes vor, so sollen etwa „Killerspiele“ gänzlich verboten werden. Zudem wird eine stärkere Reglementierung des Internets diskutiert.

(Lfd. Nr. 11/06 vom 01.03.2006)

Quellen:

- Begründung zur Kennzeichnung des Films TAL DER WÖLFE „Freigegeben ab 16 Jahren“, <http://www.spio.de/index.asp?SeitID=311> (Stand: 26. Februar 2006).
- Faber, Tim (2005) Jugendschutz im Internet, Duncker & Humblodt, Berlin.
- Krempel, Stefan, Schwarz-rote Koalition will Verbot von „Killerspielen“, heise online news vom 14. November 2005 <http://heise.de/newsticker/meldung/66142> (Stand: 26. Februar 2006).
- Roll, Siegmund, Jugendschutz, Das Online-Familienhandbuch,

http://www.familienhandbuch.de/cmain/f_Fachbeitrag/a_Rechtsfragen/s_1208.html
(Stand: 26. Februar 2006).

- Schröder, Miriam, Cinemaxx nimmt „Tal der Wölfe“ aus dem Programm, Spiegel-Online vom 21. Februar 2006.
<http://www.spiegel.de/kultur/kino/0,1518,402313,00.html>.

Telefonieren über Internet: VoIP

von Sabine Stuppert, Fachbereich WD 5

Im April 2006 ist die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Auftrag gegebene Studie „Monitoring Informationswirtschaft“ erschienen. Sie beschreibt den aktuellen Entwicklungsstand moderner Informations- und Kommunikationstechnologien und analysiert deren Marktchancen. Eines der behandelten Zukunftsfelder ist VoIP.

VoIP kommt aus dem Englischen (Voice over Internet Protocol) und bedeutet wörtlich übersetzt „Sprache über Internet-Protokoll“. Gemeint ist damit das Telefonieren über Computernetzwerke mittels Internet-Protokolls (IP). Die Aufgabe des IP ist es, Daten von einem Computer über das Internet zu einem anderen Computer zu transportieren.

Technik

Am Telefon oder Headset gesprochene Sprache wird durch einen Analog-Digital-Wandler digitalisiert und in Audioformate kodiert. Dies geschieht durch so genannte Codecs, die die Sprache komprimieren (ähnlich dem MP3-System), um die Datenmenge zu reduzieren. Überflüssige Signale werden dabei eliminiert. Damit die komprimierten Daten mittels Internet-Protokoll versendet werden können, werden sie in einzelne Datenpakete gebündelt (Paketisierung) und dann über einen Router (verbindet verschiedene Computernetze) an die Zieladresse (IP-Adresse) verschickt. Beim Empfänger wandelt der Digital-Analog-Wandler die Datenpakete wieder in Sprache um.

Im Gegensatz zum klassischen Telefonieren mit Festnetzanschluss (digitalisierte Sprache wird hier über eine feste, reservierte Leitung übertragen) wird bei VoIP die digitalisierte Sprache auf einem nicht festgelegten Weg über das Internet zum Empfänger verschickt. Dadurch können

über eine Leitung (abhängig von der Bandbreite) mehrere Gespräche gleichzeitig geführt werden.

Mit VoIP kann von Computer zu Computer aber auch zu Festnetzanschlüssen telefoniert werden. Die Datenpakete werden bei letzterem über so genannte Gateways (Vermittlungsrechner, die eine Protokollumsetzung für andere Netze durchführen), die das Computernetz mit dem Festnetz in beide Richtungen verbinden, an den Empfänger verschickt.

Damit die Sprachdaten in Echtzeit und nicht verzögert beim Empfänger ankommen, muss der Datentransport optimiert werden. Hierzu werden QoS-Maßnahmen (Quality of Service, deutsch: Dienstgüte) ergriffen, die sicherstellen, dass Sprachdaten gegenüber anderen Daten bevorzugt durch die Netzwerke transportiert werden.

Technische Voraussetzungen

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, mittels VoIP zu telefonieren: mit Computer, analogem Telefon, IP-Telefon oder WiFi-Telefon (Wireless Fidelity). Je nach Gerät sind die technischen Voraussetzungen unterschiedlich. Immer benötigt werden Breitbandinternetanschluss (DSL, TV- oder Stromkabel), damit die großen Datenmengen schnell transportiert werden können, sowie ein Account bei einem VoIP-Anbieter.

Für das Telefonieren mit dem PC sind zusätzlich eine entsprechende Telefon-Software (Softphone wie z.B. *Skype*) sowie Headset oder Mikrofon erforderlich.

Bei der Nutzung eines klassischen Telefons muss ein analoger Telefona-dapter (ATA), der Sprache in digitale Daten bzw. umgekehrt in analoge Signale wandelt, angeschlossen sein. Ein Computer wird nicht benötigt.

Bei der Verwendung eines IP- oder WiFi-Telefons sind weder Computer noch ATA erforderlich. Der Unterschied zwischen IP- und WiFi-Telefon besteht darin, dass bei letzterem ortsungebundenes Telefonieren zum Beispiel an so genannten Hotspots (Bereich mit drahtlosem Zugang zu einem Wireless Local Area Network, WLAN) möglich ist.

Rufnummern

Beim Telefonieren mit VoIP ist wie beim Festnetz eine Rufnummer notwendig. Diese wird vom VoIP-Anbieter dem Kunden zur Verfügung gestellt. Es sind geographische Rufnummern (mit Ortsnetzbezug) und

nicht-geographische Rufnummern möglich. Seit August 2005 werden in Deutschland (0)32er-Nummern als Vorwahlrufnummer vergeben. Erst nach dieser Vorwahl kommt die eigentliche Nummer des Teilnehmers.

Vorteile und Nachteile

Die Vorteile von VoIP sind zum einen Kosteneinsparung durch konvergente Netze für Sprache und Daten und geringere oder gar keine Gebühren für Telefongespräche. Die technische Infrastruktur wird durch VoIP reduziert und standardisiert werden. Dies macht VoIP vor allem für Unternehmen interessant. Als nachteilig sind zurzeit noch die mögliche Überlastung der Netzinfrastruktur und die Implementierungskosten anzusehen. Ausfall- und Abhörsicherheit, Schutz vor Hackern und eine hohe Sprachqualität sind gegenwärtig ebenfalls noch nicht in vollem Umfang gewährleistet.

Zukunft des VoIP

Seit den kommerziellen Anfängen von VoIP im Jahre 2003 hat sich der Markt positiv entwickelt. Im Jahre 2004 gab es bereits über 15 und im Jahr 2005 schon über 50 kommerzielle VoIP-Anbieter. Im Dezember 2005 schätzte die Bundesnetzagentur (BNetzA) die Zahl der Haushalte mit Hard- und Software für VoIP auf rund 500.000, wovon die Hälfte auch regelmäßige Nutzer waren. Für Ende 2005 prognostizierte sie einen Zuwachs der regelmäßigen Nutzer auf eine halbe Million.

Laut 9. Faktenbericht 2006 „Monitoring Informationswirtschaft“ des BMWi wurde im Jahr 2005 weltweit rund 42 Mrd. Minuten über das Internet telefoniert (plus 27 Prozent gegenüber 2004). Der Anteil der VoIP-Telefonie am gesamten Gesprächsaufkommen weltweit stieg im selben Zeitraum von knapp 15 Prozent auf über 16 Prozent. In Amerika und Europa nutzen bereits jeweils ein Prozent der Haushalte VoIP. Weltweit werden bis zum Jahr 2010 voraussichtlich rund 30 Prozent der privaten Telefongespräche mittels VoIP geführt werden. In Europa soll sich der prozentuale Anteil der privaten Haushalte auf fünf Prozent und bei den Unternehmen auf zehn Prozent im Jahr 2006 steigern. Nach einer Veröffentlichung der Forschungsgruppe Wahlen im Januar 2006 telefonieren in Deutschland bereits 16 Prozent der Internetnutzer ab 18 Jahren über das Internet. Hochgerechnet auf die Gesamtbevölkerung wären dies rund zehn Prozent.

Trotz dieser Entwicklung wird nach Prognosen verschiedener Institute, Unternehmen und Verbände das klassische Telefonieren über Festnetz

in naher Zukunft nicht verdrängt werden. Die Gründe liegen u.a. bei den noch existierenden technischen Problemen (Sprachqualität, Sicherheit) und den nicht überall vorhandenen Breitbandanschlüssen.

Regulierung durch die BNetzA

Die BNetzA hat sich im Rahmen einer Anhörung mit dem Thema VoIP beschäftigt und im September 2005 „Eckpunkte der regulatorischen Behandlung von Voice over IP (VoIP)“ formuliert. Die EU-Kommission hat sich ebenfalls mit VoIP und der Notwendigkeit einer Regulierung auseinander gesetzt. BNetzA und EU kommen in ihren Stellungnahmen zu dem Schluss, dass beide zurzeit einen „light touch approach“ (EU) bzw. „evolutionary approach“ bevorzugen, da sich VoIP im Übergang von der Experimentier- in die Expansionsphase befindet und nach Auffassung der BNetzA noch kein relevanter Markt vorliegt. Die BNetzA wird deshalb die Entwicklung des Marktes beobachten und falls erforderlich Regulierungsmaßnahmen treffen. Allerdings stellt die BNetzA auch fest: „VoIP-Dienste werden mittelfristig die selben Kriterien erfüllen müssen wie traditionelle Dienste.“

(Lfd. Nr. 31/06 vom 10.08.2006)

Quellen:

- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2006): Internettelefonie. http://www.bsi-fuer-buerger.de/intern_telefon/index.htm [8.8.2006].
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2005): VoIPSEC – Studie zur Sicherheit von Voice over Internet Protocol. <http://www.bsi.bund.de/literat/studien/VoIP/index.htm> [8.8.2006].
- Bundesnetzagentur (2006): Jahresbericht 2005. 7.2.2006. Bonn.
- Bundesnetzagentur (2005a): Tätigkeitsbericht 2004/2005. Dezember 2005. Bonn.
- Bundesnetzagentur (2005b): Eckpunkte der regulatorischen Behandlung von Voice over IP (VoIP). <http://www.bundesnetzagentur.de/media/archive/3210.pdf> [8.8.2006].
- Internetportale (2006): <http://www.voip-information.de>, <http://www.voip-info.de>, <http://www.voip-nutzen.de>.
- TNS Infratest und Institute for Information Economics (IIE) (2006): Monitoring Informationswirtschaft. 9. Faktenbericht 2006, 6. Trendbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Sekundärstudie. April 2006. <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/bestellservice,did=140280.html> [8.8.2006].

Der „Zweite Korb“ der Urheberrechtsreform

Hans Anton Hilgers, Michael Frank, Fachbereich WD 7

Am 29. Juni 2006 hat sich der Deutsche Bundestag in 1. Lesung mit dem von der Bundesregierung auf Drucksache 16/1828 vorgelegten Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft befasst und zur weiteren Beratung an den hierfür federführenden Rechtsausschuss überwiesen. Dieser sog. „**Zweite Korb**“ soll das bisherige Urheberrecht weiter an die Anforderungen des digitalen Zeitalters anpassen und einen ausgewogeneren Interessenausgleich zwischen den Beteiligten herbeiführen.

Vorausgegangen war eine Reform des Urheberrechts durch das erste Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft vom 10. September 2003 (BGBl. I S. 1774). Dabei diente dieser sog. „**Erste Korb**“ überwiegend der zwingend in nationales Recht umzusetzenden Regelungen der Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22. Juni 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (ABl. L 167 vom 22. Juni 2001, S. 10). Wesentlicher Inhalt dieses ersten Gesetzes war zunächst die Anpassung der Verwertrungsrechte an die Nutzung von Werken in digitaler Form.

Insbesondere wurden die sog. Schrankenregelungen des Urhebergesetzes, die die erlaubnisfreie Nutzung von Werken ermöglichen, mit diesem „Ersten Korb“ modifiziert. Die Zulässigkeit von Vervielfältigungen zum privaten Gebrauch (**Privatkopie**) im § 53 UrhG blieb im Wesentlichen bestehen und erstreckt sich auch auf digitale Kopien. Die Privilegierung des privaten Gebrauchs greift jedoch dann nicht ein, wenn eine offensichtlich rechtswidrig hergestellte Vorlage zur Vervielfältigung verwendet wird.

Mit dem sog. „Ersten Korb“ wurden erstmals Vorschriften zum **Schutz technischer Maßnahmen** für urheberrechtlich geschützte Werke eingeführt. Damit wurde klargestellt, dass die Umgehung von Kopierschutzeinrichtungen nunmehr verboten ist. Die Privatkopie wurde so ausgestaltet, dass sie gegenüber einem derartigen Kopierschutz nicht durchsetzbar ist; die endgültige Entscheidung darüber blieb jedoch dem sog. „Zweiten Korb“ vorbehalten.

Der nunmehr auf Drucksache 16/1828 vorliegende Gesetzentwurf zum „Zweiten Korb“ enthält unter anderem Regelungen, die nach der vorgenannten EU-Richtlinie 2001/29/EG nicht zwingend in nationales

Recht umzusetzen sind. Hinsichtlich der **Privatkopie** wird die entsprechende Schrankenregelung weiter modifiziert. Private Vervielfältigungen bleiben, auch digital, grundsätzlich zulässig, und das Umgehen von technischen Kopierschutzmaßnahmen bleibt verboten. Auch bleibt es dabei, dass die Privatkopie gegenüber technischen Schutzmaßnahmen nicht durchsetzbar ist. Der Tatbestand der **offensichtlich rechtswidrig hergestellten Vorlage** wird jedoch nachgebessert. Der bisherige Tatbestand erfasst solche Fälle nicht, bei denen die Privatkopie zwar zulässigerweise angefertigt, im Anschluss aber rechtswidrig einem Dritten angeboten wird. Unzulässig soll eine Privatkopie daher zukünftig auch dann sein, wenn die Vorlage offensichtlich rechtswidrig öffentlich zugänglich gemacht wurde. Damit sollen insbesondere Rechtsverletzungen in Tauschbörsen im Internet klarer erfasst werden. Während der Referentenentwurf noch vorsah, geringfügige Urheberrechtsverletzungen im privaten Bereich straffrei zu stellen, wird eine solche **Bagatellklausel** im Regierungsentwurf nicht mehr aufgegriffen. Begründet wird dies mit der Rechtspraxis, die auch heute schon Fälle mit geringem Unrechtsgehalt in der Regel nicht verfolgt.

Mit der Privatkopie einher geht die Frage der **Pauschalvergütung** auf Geräte und Speichermedien, als verfassungsrechtlich gebotene Kompensation der Kreativen für ihre Einnahmeausfälle. Bisher gilt, dass die Hersteller den Rechtsinhabern eine Vergütung für Geräte schulden, die zum Kopieren bestimmt sind. Bei neuen Geräten führte dies regelmäßig zu jahrelangen Rechtsstreitigkeiten über die Frage, ob eine Vergütung zu zahlen ist. Nach der Reform sollen hingegen alle Geräte und Speichermedien, die für Vervielfältigungen genutzt werden, vergütungspflichtig sein. Es kommt daher nicht mehr auf die „Bestimmung“ des Gerätes an, sondern vielmehr, ob sie im „nennenswerten Umfang“ für Vervielfältigungen genutzt werden. Die Höhe der Vergütung soll nicht mehr durch staatlich regulierte Vergütungssätze geregelt, sondern der Festsetzung durch die Beteiligten (Verwertungsgesellschaften und Hersteller von Geräten und Speichermedien) überlassen werden. Gesetzlich vorgeschrieben werden lediglich verbindliche Regeln für Bemessungsgrundlagen der Vergütungshöhe. Das Streitbeilegungsverfahren in diesem Bereich wird beschleunigt.

Der Gesetzentwurf sieht weiter vor, dass der Urheber vertraglich regeln kann, ob und wie sein Werk zukünftig im Rahmen von noch **nicht bekannten Nutzungsarten** verwendet wird. Da dies bisher ausdrücklich unwirksam ist, muss der Verwerter erst mit viel Aufwand nach Urhebern oder deren Erben suchen und sich mit ihnen über die Verwertung einigen. Für den Fall der Nutzung eines Werkes in neuen Nutzungsar-

ten wird der Urheber dann zukünftig eine gesonderte, angemessene Vergütung erhalten. Die Rechtseinräumung ist jedoch bis zum Beginn der Verwertung in der neuen Nutzungsart frei widerrufbar.

Außerdem enthält der Gesetzentwurf weitere neue **Schrankenregelungen** zur Berücksichtigung der Belange von **Wissenschaft, Bildung und Forschung** bei der Nutzung der neuen digitalen Technologien. So soll die Wiedergabe von Werken an elektronischen Leseplätzen in Bibliotheken, Museen und Archiven ebenso erlaubt werden wie unter bestimmten Voraussetzungen der elektronische Kopienversand auf Bestellung, der bislang nicht gesetzlich geregelt ist. Der Bundesrat fordert in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf allerdings eine bildungs- und wissenschaftsfreundlichere Ausgestaltung des Urheberrechts. Diese Kritik weist die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates zurück und erläutert, dass die Belange von Bildung und Wissenschaft bei der Ausarbeitung des Regierungsentwurfs eingehend erwogen und diese Interessen so weit wie möglich berücksichtigt wurden. Der Regierungsentwurf müsse aber auch die Rechtspositionen der Urheber und Verlage beachten, die ebenso wie die Belange von Forschung und Wissenschaft verfassungsrechtlichen Schutz genießen.

Zuletzt wird sich auch die Umsetzung der Richtlinie 2004/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur **Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums** (ABl. L vom 2.6.2004, S. 16) auf das Urheberrecht auswirken. Der entsprechende Referentenentwurf wurde vom Bundesministerium der Justiz am 3. Januar 2006 vorgelegt. Mit ihm soll die Stellung der Rechtsinhaber im Kampf gegen Produktpiraterie und andere Verletzungen ihres geistigen Eigentums gestärkt werden. Betroffen sind allein die zivilrechtlichen Regelungen zur Durchsetzung der geistigen Eigentumsrechte in den einzelnen Spezialgesetzen, so auch im Urhebergesetz. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Ausweitung des **Auskunftsanspruches** bei Rechtsverletzungen hinzuweisen. Dem Rechtsinhaber soll der Anspruch in Zukunft nicht mehr nur gegen den Verletzer, sondern unter bestimmten Umständen auch gegen Dritte, wie Internet-Service-Providern, zustehen.

(Lfd. Nr. 34/06 vom 16.08.2006)

Quellen:

- Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft vom 22. März 2006, abrufbar unter www.kopien-brauchen-originale.de.
- Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft vom 14. Juni 2006, abrufbar unter www.kopien-brauchen-originale.de.

Parlament – Parteien – Wahlen

Untersuchungsausschüsse

von Michael Grote, Harald Georgii, Fachbereich WD 3

Die Oppositionsfraktionen im Bundestag haben sich auf einen Auftrag für einen Untersuchungsausschuss geeinigt. Der Ausschuss soll verschiedene Geheimdienstaktivitäten prüfen. Es wäre der 36. Untersuchungsausschuss in der Geschichte des Bundestags.

Das in **Artikel 44 Grundgesetz** (GG) enthaltene **Untersuchungsrecht** ermöglicht es dem Bundestag, unabhängig von anderen Staatsorganen und mit hoheitlichen Mitteln alle Sachverhalte zu prüfen, die er in Erfüllung seines Verfassungsauftrags für aufklärungsbedürftig hält, insbesondere in den Verantwortungsbereich der Regierung fallende Vorgänge, die auf Missstände hinweisen. Untersuchungsausschüsse sind vor allem auch ein wichtiges Instrument der Opposition, da die parlamentarische Minderheit in gleicher Weise wie die Ausschussmehrheit an der Untersuchung mitwirkt. Die Regelungen des Art. 44 GG werden u. a. ergänzt durch die Strafprozessordnung, die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und das Untersuchungsausschussgesetz (PUAG). Das PUAG regelt insbesondere die Einsetzung und Zusammensetzung eines Untersuchungsausschusses, das Verfahren sowie den Rechtsschutz auskunftspflichtiger Personen.

Bei der **Einsetzung eines Untersuchungsausschusses** ist zu unterscheiden zwischen der Mehrheitsenquete, die vom Willen der parlamentarischen Mehrheit getragen wird, und der Minderheitsenquete, die auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder des Bundestages (qualifizierte Minderheit) einzusetzen ist. Zulässig ist auch die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses auf Antrag von weniger als einem Viertel der Mitglieder des Bundestages. Inhaltlich muss der Antrag den Untersuchungsgegenstand hinreichend genau bestimmen und die verfassungsrechtlichen Grenzen des Untersuchungsrechts einhalten. Im Falle der Minderheitsenquete darf der Gegenstand der beantragten Untersuchung nicht gegen den Willen der Antragsteller verändert oder erweitert werden. Die Ablehnung eines Einsetzungsantrages ist angemessen zu begründen.

Die **Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts** ergeben sich im Wesentlichen aus dem verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Bundestages:

Das Untersuchungsrecht ist auf den Kompetenzbereich des Bundes beschränkt. Die Parlamente der Länder sowie das Europäische Parlament können im Rahmen ihrer Zuständigkeit jeweils eigene Untersuchungsausschüsse einsetzen.

Das Untersuchungsrecht des Bundestages ist durch den Grundsatz der Gewaltenteilung begrenzt. Bei der Regierungs- und Verwaltungskontrolle gibt es einen Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, der einen nicht vom Parlament ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich mit einschließt. Deshalb erstreckt sich das parlamentarische Untersuchungsrecht in der Regel nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge.

Ist ein verfassungsrechtlich zulässiger Untersuchungsausschuss von einer qualifizierten Minderheit beantragt, so hat der Bundestag diesen unverzüglich einzusetzen und dabei auch die Zahl seiner **Mitglieder** zu bestimmen. Für den **Vorsitz** sind die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke zu berücksichtigen.

Auf die **Beweiserhebungen** des Untersuchungsausschusses finden die Vorschriften über den Strafprozess sinngemäß Anwendung. Gerichte und Verwaltungsbehörden sind zur Rechts- und Amtshilfe verpflichtet. Der Untersuchungsausschuss erhebt die durch den Untersuchungsauftrag gebotenen Beweise aufgrund von Beweisbeschlüssen. Beweise sind zu erheben, wenn sie von einem Viertel der Ausschussmitglieder beantragt sind, es sei denn, die Beweiserhebung ist unzulässig oder das Beweismittel ist auch nach Anwendung von Zwangsmitteln unerreichbar. Als **Beweismittel** kommen insbesondere die Vernehmung von Zeugen und Sachverständigen sowie die Beiziehung von Akten in Betracht. Der Untersuchungsausschuss hat das Recht, das Erscheinen von Zeugen zu erzwingen, im Falle einer ungerechtfertigten Zeugnisverweigerung ein Ordnungsgeld festzusetzen bzw. die Person in Haft nehmen zu lassen.

Gemäß Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG sind die Beweiserhebungen grundsätzlich **öffentlich**. Damit ist die sog. Saalöffentlichkeit gemeint. Das PUAG bestimmt, dass dabei Ton- und Filmaufnahmen sowie Ton- und Bildübertragungen im Regelfall nicht zulässig sind. Allerdings kann der Untersuchungsausschuss Ausnahmen zulassen, wenn eine Mehrheit

von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder sowie die zu vernehmen- den oder anzuhörenden Personen zugestimmt haben. Hiervon hat der 2. Untersuchungsausschuss der 15. Wahlperiode Gebrauch gemacht und in besonderen Einzelfällen eine TV-Liveberichterstattung ermöglicht.

Streit gab es immer wieder darüber, wie mit Informationen und Unterlagen zu verfahren ist, bei denen ein **besonderes Geheimhaltungsinteresse** besteht. Der Herausgabeanspruch des Untersuchungsausschusses erstreckt sich grundsätzlich auch auf von der Bundesregierung als Verschlussache eingestufte Vorgänge. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf die Bundesregierung die Herausgabe nicht generell unter Hinweis auf Geheimhaltungsinteressen verweigern. Das Wohl des Bundes, zu dessen Wahrung besondere sensible Informationen geheim gehalten werden müssen, ist im parlamentarischen Regierungssystem Bundestag und Bundesregierung gemeinsam anvertraut. Auch der Bundestag und seine Mitglieder sind daher zur Geheimhaltung verpflichtet. Nach Art. 44 Abs. 1 S. 2 GG kann die Öffentlichkeit von Untersuchungsausschusssitzungen ausgeschlossen werden. Die Einzelheiten sind in der Geheimschutzordnung des Bundestages geregelt. Haben Bundestag und Bundesregierung wirksame Vorkehrungen gegen das Bekanntwerden von Dienstgeheimnissen getroffen, kann die Bundesregierung die Herausgabe von Akten an den Untersuchungsausschuss nicht verweigern. In der Konsequenz darf der Untersuchungsausschuss die auf diesem Wege gewonnenen Erkenntnisse nicht öffentlich bekannt geben; damit muss er auf eines der stärksten Mittel des parlamentarischen Untersuchungsrechts verzichten. Über eine ablehnende Entscheidung zu einem Herausgabeersuchen bzw. über die Einstufung als Verschlussache muss die Bundesregierung den Untersuchungsausschuss schriftlich unterrichten. Der Untersuchungsausschuss hat das Recht, die Entscheidung der Ablehnung durch das Bundesverfassungsgericht bzw. die Rechtmäßigkeit der Einstufung durch den Ermittlungsrichter oder die Ermittlungsrichterin des Bundesgerichtshofs überprüfen zu lassen.

Das **Ergebnis der Untersuchungen** wird in einem Abschlussbericht zusammengefasst. Kommt der Untersuchungsausschuss nicht zu einem einvernehmlichen Bericht, z.B. weil die Bewertung zwischen den Regierungs- und Oppositionsfraktionen umstritten ist, kann die Minderheit ihre Sicht in einem Sondervotum darstellen, das in den Bericht aufzunehmen ist. Die Ergebnisse des Untersuchungsausschusses haben keine sanktionierende Wirkung. Die Gerichte sind nicht an die Ermittlungser-

gebnisse gebunden und in der Würdigung des dem Untersuchungsverfahrens zugrunde liegenden Sachverhalts frei.

(Lfd. Nr. 13/06 vom 14.03.2006)

Quellen:

- BVerfGE 67, 100 ff. (Flick). BVerfGE 77, 1 ff. (NEUE HEIMAT), BVerfGE 105, 97 ff. (Parteispenden).
- Engels, Dieter, Parlamentarische Untersuchungsausschüsse, 2. Auflage, Heidelberg 1991.
- Glauben, Paul Lars/Brocker, Lars, Das Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse in Bund und Ländern, Köln u. a. 2004.
- Wiefelspütz, Dieter, Das Untersuchungsausschussgesetz, 1. Auflage, Baden-Baden 2003.

Der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss

von Patrizia Robbe, Fachbereich WD 3

Anlässlich der Einsetzung des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschusses zu den Vorwürfen des ehemaligen Guantanamo-Häftlings Murat Kurnaz gegen Soldaten des Kommandos Spezialkräfte (KSK) der Bundeswehr in Afghanistan sollen im Folgenden die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine solche Untersuchung näher beleuchtet werden:

Mit dem Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes (GG) vom 19. März 1956 traten eine Reihe von Grundgesetzänderungen auf dem Gebiete der Wehrpolitik (sog. Wehrverfassung) in Kraft. U.a. wurde Artikel (Art.) 45a Grundgesetz eingefügt, mit dem der Verteidigungsausschuss im Grundgesetz seine Verankerung fand und die Rechte eines Untersuchungsausschusses auf dem Gebiet der Verteidigung erhielt.

Die heutige Fassung des **Art. 45a GG** hat folgenden Wortlaut::

- „(1) Der Bundestag bestellt [...] einen Ausschuss für Verteidigung.
(2) Der Ausschuss für Verteidigung hat auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder hat er die Pflicht, eine Angelegenheit zum Gegenstand seiner Untersuchung zu machen.
(3) Art. 44 Abs. 1 findet auf dem Gebiet der Verteidigung keine Anwendung.“*

Eine Konkretisierung der Rechte des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss enthält § 34 des Gesetzes über parlamentarische Untersuchungsausschüsse vom 19. Juni 2001 (**PUAG**).

Abweichend von Art. 44 Abs. 1 GG i. V. m. § 54 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) besitzt der Verteidigungsausschuss die **Rechte eines Untersuchungsausschusses** aufgrund des Art. 45a Abs. 2 S. 1 GG bereits **von Verfassungs wegen** und bedarf insofern nicht der formellen Einsetzung durch das Plenum. Für die Wahrnehmung dieser Rechte ist im Einzelfall eine **förmliche Konstituierung** des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss erforderlich. Der Ausschuss ist auf **Antrag eines Viertels seiner Mitglieder** gemäß Art. 45a Abs. 2 S. 2 GG i. V. m. § 34 Abs. 1 S. 2 PUAG verpflichtet, diesen Beschluss zu fassen. Der Einsetzungsbeschluss des Verteidigungsausschusses kommt zustande, wenn ihm die **Mehrheit** im Ausschuss zustimmt.

Des Weiteren bestimmt § 34 Abs. 1 S. 3 PUAG die entsprechende **Anwendbarkeit der §§ 1 bis 3 PUAG** (Einsetzung, Rechte der Minderheit bei Einsetzung, Gegenstand der Untersuchung).

Den **Vorsitz** des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss führt der oder die **Vorsitzende des Verteidigungsausschusses** (§ 34 Abs. 2 PUAG).

Macht der Verteidigungsausschuss eine Angelegenheit zum Gegenstand der Untersuchung, kann er zu deren Durchführung einen **Unterausschuss** einrichten, in den auch stellvertretende Ausschussmitglieder entsandt werden können (§ 34 Abs. 3 PUAG).

Art. 45a Abs. 3 GG begründet nach vorherrschender Auffassung ein **Untersuchungsmonopol des Verteidigungsausschusses** „auf dem Gebiet der Verteidigung“, in dem er durch Ausschluss des Art. 44 Abs. 1 GG dem Plenum in Verteidigungsfragen eine eigene bindende Untersuchungsinitiative versperrt.

Die **Abgrenzung** zwischen dem Untersuchungsmonopol des Verteidigungsausschusses „auf dem Gebiet der Verteidigung“ zu der sich aus Art. 44 Abs. 1 GG ergebenden Kompetenz des Parlaments als Ganzem kann **im Einzelfall Schwierigkeiten** bereiten. Nach herrschender Meinung gehört zum Gebiet der Verteidigung die militärische Verteidigung, nicht aber die zivile Verteidigung, die dem Schutz der Zivilbevölkerung im Verteidigungsfall dient und zum Zuständigkeitsbereich des Bundesinnenministeriums zählt.

Aus dem Ausschluss des Art. 44 Abs. 1 GG durch Art. 45a Abs. 3 GG folgt weiter, dass auch die dort **für die allgemeinen Untersuchungsausschüsse normierte Pflicht, grundsätzlich in öffentlicher Verhandlung die erforderlichen Beweise zu erheben, keine Anwendung** findet. Beweggrund für diese Regelung war der Schutz verteidigungspolitischer Belange vor einer diesen Belangen unzuträglichen Öffentlichkeit.

In Literatur und Praxis ist **stark umstritten**, ob durch Art. 45a Abs. 3 GG die **Öffentlichkeit** bei Beweisaufnahmen **zwingend ausgeschlossen** ist: Ein **Teil der Kommentarliteratur bejaht dies** ohne nähere Begründung **für die gesamte Untersuchungstätigkeit des Verteidigungsausschusses im militärischen Bereich**. Mitunter wird diese Auffassung mit den besonderen Geheinhaltungsbedürfnissen begründet. § 69 Abs. 1 GOBT, der für die Ausschüsse im Allgemeinen die Nichtöffentlichkeit ihrer Sitzungen und ausnahmsweise die Öffentlichkeit durch Ausschussbeschluss vorsieht, sei für den Bereich der Beweiserhebung des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss unanwendbar. Interne Beratungen des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss hätten ebenfalls nichtöffentlich stattzufinden, weil gemäß § 34 Abs. 4 S. 1 PUAG i. V. m. § 12 Abs. 1 PUAG ausdrücklich angeordnet werde, dass die Beratungen und Beschlussfassungen in nichtöffentlicher Sitzung zu erfolgen hätten.

Nach **anderer Ansicht schließt** die Regelung des **Art. 45a Abs. 3 GG**, der die Anwendbarkeit des Art. 44 Abs. 1 GG verneint, **die Öffentlichkeit** von Sitzungen des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss **nicht zwingend aus**. Demnach könne der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss **in begründeten Ausnahmefällen**, in denen eine unbefugte Preisgabe vertraulich zu behandelnder Daten nicht zu besorgen sei, die **Öffentlichkeit** der Sitzung **beschließen**. So werde der Ratio des Art. 45a Abs. 3 GG –Schutz verteidigungspolitischer Belange vor der Öffentlichkeit – in ausreichendem Maße Rechnung getragen.

In der **Praxis** wurde **zum Teil** ein **Wahlrecht** des Verteidigungsausschusses als Untersuchungsausschuss, **öffentliche Beweisaufnahmen** durchzuführen, **nur in Bezug auf Beweiserhebungen** gesehen, die **nicht auf dem Gebiet der Verteidigung** durchgeführt wurden. In der **überwiegenden Zahl der Fälle**, in denen sich der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss konstituierte, ging der Ausschuss von der **grundsätzlichen Möglichkeit öffentlicher Beweisaufnahmen** aus und führte solche auch durch. Ein Ausschluss der Öffentlichkeit

sollte z.B. nur im Falle überwiegender Sicherheitsinteressen oder Interessen des Einzelnen erfolgen. Die **Beratungssitzungen** waren **zumeist nichtöffentlich**.

Gemäß § 34 Abs. 4 S. 2 PUAG hat der Verteidigungsausschuss dem Bundestag über das Ergebnis seiner Untersuchung Bericht zu erstatten.

In seiner Eigenschaft als Untersuchungsausschuss ist der Verteidigungsausschuss **seit der 2. Wahlperiode bis heute insgesamt in 12 Fällen** tätig gewesen, so z.B. in der 11. Wahlperiode zur Abklärung der Vorgänge bei und im Zusammenhang mit den Flugtagen in Ramstein und Nörvenich sowie in der 13. Wahlperiode zu rechtsextremistischen Vorfällen in der Bundeswehr.

(Lfd. Nr. 43/06 vom 23.10.2006)

Quellen:

- Berg, Wilfried, in: Dolzer, Rudolf/Vogel, Vogel/Graßhof, Karin (Hrsg.), Bonner Kommentar, 51. Aktualisierung, Heidelberg, Stand: April 1986, Kommentierung zu Art. 45 a GG.
- Dürig, Günter/Klein, Hans, in: Herzog, Roman/Scholz, Rupert u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 41. Lieferung, München, Stand: Oktober 2002, Kommentierung zu Art. 45a GG.
- Hernekamp, Karl-Andreas, in: v. Münch, Ingo /Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 5. Aufl., München 2001, Kommentierung zu Art. 45a GG.
- Kretschmer, Gerald, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz, GG, Kommentar zum Grundgesetz, 10. Aufl., München 2004, Kommentierung zu Art. 45 a GG.
- Spranger, Tade Matthias, Der Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss – zum Umfang des Enquêtemonopols, in: Bundeswehrverwaltung 1998, S. 25 ff.

Entwicklung von Wahlbeteiligung und Wahlenthaltung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1990

von Kolja Bartsch, Fachbereich WD 1

Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1990 auf Bundesebene

Die Bundesrepublik Deutschland zeichnete sich in den vergangenen Jahrzehnten im Vergleich zu vielen anderen westlichen Industriestaaten bei nationalen Abstimmungen durch eine hohe Wahlbeteiligung aus.

Bei den Bundestagswahlen betrug sie im Zeitraum von 1949 bis 1987 – mit Ausnahme der ersten Bundestagswahl 1949 – stets über 84 %. Im Zeitraum seit der Wiedervereinigung ist die Beteiligung auf allen Wahl-ebenen in Deutschland allgemein zurückgegangen. Dies betrifft sowohl die Wahlen auf Bundesebene als auch auf Länderebene. Allerdings unterscheiden sich die Wahlbeteiligungen zwischen den verschiedenen Wahlebenen in der Bundesrepublik zum Teil deutlich.

Bei den fünf gesamtdeutschen **Bundestagswahlen** seit 1990 blieb die Wahlbeteiligung relativ stabil. Sie lag stets um die 80-%-Grenze (1990: 77,8 %, 1994: 79,0 %, 1998: 82,2 %, 2002: 79,1 %, 2005: 77,7 %). Bis zu den Bundestagswahlen im Jahr 1998 nahm die Wahlbeteiligung von Wahlgang zu Wahlgang kontinuierlich zu. Bei den Bundestagswahlen 2002 und 2005 sank die Beteiligung dann wieder. Sie lag 2005 im Vergleich zu 1998 über vier Prozentpunkte niedriger. Bei den Bundestagswahlen seit 1990 machten im Durchschnitt annähernd 21 % der Wahlberechtigten von ihrem Wahlrecht keinen Gebrauch.

Bei den drei gesamtdeutschen **Europawahlen** seit 1990 nahm die Wahlbeteiligung (1994: 60,0 %, 1999: 45,2 %, 2004: 43,0 %) beständig ab. Erstmals bei bundesweiten Abstimmungen in der Geschichte der Bundesrepublik überhaupt lag die Wahlbeteiligung sowohl 1999 als auch 2004 unter der 50-%-Grenze. Bei beiden Wahlen übertraf damit die Anzahl der Nichtwähler erstmals die der Wähler. 1999 nahmen 54,8 % und 2004 57 % der Wählerinnen und Wähler nicht am Urnengang teil. Bei den drei Europawahlen in der Bundesrepublik seit 1990 enthielten sich durchschnittlich fast 51 % der Bürger ihrer Stimme.

Wahlbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1990 auf Länderebene

Bei den **Landtagswahlen** betrug in der alten Bundesrepublik die durchschnittliche Wahlbeteiligung in den 1980er Jahren noch 77,5 %. Seit den 1990er Jahren fiel sie im Durchschnitt auf 63,3 %. Bei den letzten 16 **Landtagswahlen im Zeitraum von Februar 2003 bis September 2006** blieb die Wahlbeteiligung stets unter der 70-%-Grenze, davon bei zehn Landtagswahlen unter der 60-%-Grenze. Bei den fünf Landtagswahlen in Deutschland im Jahr 2006 blieb die Wahlbeteiligung stets unter der 60-%-Grenze (Baden-Württemberg: 53,4 %; Sachsen-Anhalt: 44,4 %; Rheinland-Pfalz: 58,2 %; Berlin: 58,0 %; Mecklenburg-Vorpommern: 59,1 %). Die durchschnittliche Wahlbeteiligung betrug in diesen fünf Ländern 54,62 %. Damit beteiligten sich bei den Landtagswahlen im Jahr 2006 im Durchschnitt rund 45 % der Bürger nicht an den Wahlen. Mit einer Wahlbeteiligung von 44,4 % bei der

Landtagswahl in Sachsen-Anhalt am 26. März 2006 war erstmals überhaupt bei Landtagswahlen in der Bundesrepublik die Gruppe der Nichtwähler größer als die der Wähler. Die Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl in Baden-Württemberg am 26. März 2006 war mit 53,4 % die niedrigste, die in den alten Ländern bei Landtagswahlen bisher gemessen wurde.

Mögliche Gründe für die Nichtbeteiligung an Wahlen

Die wissenschaftliche **Wahlforschung** steht bei der Bewertung des Phänomens Wahlenthaltung vor dem Problem des „unbekannten Wesens“, da exakte empirische Daten über die Motive und Gründe für das Nichtwählen nur eingeschränkt zur Verfügung stehen. Lediglich die repräsentative Wahlstatistik, wie zum Beispiel bei den Bundestagswahlen 2002 und 2005, kann bedingt Aufschlüsse über das Wahlverhalten geben. In ausgewählten Wahlbezirken werden dabei die Wahlbeteiligung und die Stimmabgabe nach Alter und Geschlecht statistisch erfasst.

Von einer einheitlichen „**Partei der Nichtwähler**“ sollte nicht gesprochen werden, da für die Wahlenthaltung offenbar ganz unterschiedliche Motive ausschlaggebend sind. Von Seiten der Wahlforschung gibt es daher unterschiedliche Erklärungsansätze für die Nichtbeteiligung an Wahlen. Dabei wird zugleich häufig versucht, die Nichtwähler in verschiedene Typen oder Gruppen zu unterteilen. Weitgehende Einigkeit besteht in der Wahlforschung darüber, dass es bei jeder Wahl den **Typ des „unechten oder unfreiwilligen Nichtwählers“** gibt. Dabei handelt es sich um Bürger, die unfreiwillig, so zum Beispiel durch Wohnungsumzüge, plötzliche Erkrankung oder Reisen, nicht am Wahlgang teilnehmen können.

Auch die Determinanten Beruf, Einkommen, (formale) Bildung, Geschlecht, Alter, Konfessionszugehörigkeit und Wohnort der Wahlberechtigten lassen zum Teil Rückschlüsse auf die Wählerschaft bzw. Nichtwählerschaft zu. Demnach beteiligen sich zum Beispiel Menschen in Großstädten im Schnitt weniger häufig an Wahlen als Bewohner kleinerer Gemeinden. Selbständige, Beamte und höhere Angestellte weisen eine höhere Wahlbeteiligung auf als einfache Angestellte, Arbeiter und Nichterwerbstätige. Konfessionslose Bürger gehen weniger zur Wahl als Wähler mit starker Kirchenbindung. Ältere Bürger machen von ihrem Wahlrecht in der Regel häufiger Gebrauch als jüngere.

Für die nachlassende Wahlbeteiligung werden auch der **gesellschaftliche Wertewandel** und die **Veränderung der politischen Kultur** in

Deutschland verantwortlich gemacht. Die Beteiligung an einer Wahl werde heute – im Gegensatz zu den ersten Jahrzehnten in der Bundesrepublik – häufig nicht mehr als staatsbürgerliche Pflicht empfunden. Insbesondere in den jüngeren Alterskohorten innerhalb der Wählerschaft sei diese veränderte Auffassung zur Wahlnorm verstärkt zu finden.

Eine weitere Erklärung für die zunehmende Wahlabstinenz wird in einer allgemeinen **Politik-, Parteien- und Staatsverdrossenheit** in Teilen der Wahlbevölkerung gesehen. Aus ihrer grundsätzlichen Unzufriedenheit mit der politischen, sozialen und ökonomischen Situation, aber auch der eigenen persönlichen Situation, wende sich diese Gruppe der Wahlberechtigten vom Prozess des Wählens ab. Sowohl den jeweils Regierenden als auch der jeweiligen Opposition werde nur eine bedingte Kompetenz zur Lösung der wichtigsten Probleme zugetraut. Umstritten ist die Frage, ob aus einer dauerhaften Wahlenthaltung größerer Bevölkerungsgruppen langfristig Gefahren für die Demokratie erwachsen könnten oder ob es sich im Vergleich zu anderen Demokratien um einen Normalisierungsprozess handelt.

Einfluss auf die Wahlbeteiligung hat offenbar auch die **Auflösung bisheriger fester Wählermilieus** und das **Nachlassen der Bindewirkung der politischen Parteien**. Die Wahlforschung weist darauf hin, dass die Zahl der Stammwähler kontinuierlich abnimmt, die Identifikation mit Parteien insgesamt nachlässt und Wahlprogramme ihre Bedeutung verlieren. Die Wahlforschung benennt als weitere Ursache für die zunehmende Tendenz zu Wahlenthaltungen die **fortschreitenden Individualisierungsprozesse in der Gesellschaft**.

(Lfd. Nr. 49/06 vom 08.12.2006)

Quellen und Literatur:

- Der Bundeswahlleiter (2006). Endgültige Ergebnisse der Repräsentativen Wahlstatistik zur 16. Bundestagswahl, Pressemitteilung des Bundeswahlleiters vom 2. Februar 2006.
- Eilfort, Michael (1994). Die Nichtwähler. Wahlenthaltung als Form des Wahlverhaltens, Paderborn.
- Wenzel, Eva; Rattinger, Hans (2004). Nichtwähler und Protestwähler – eine strategische Größe des Parteiensystems?, in: Zehetmaier, Hans (Hrsg.). Das deutsche Parteiensystem. Perspektiven für das 21. Jahrhundert, Wiesbaden, S. 28–44.

Raumordnung – Bauwesen – Städtebau

Bebauungsplan der Innenentwicklung

von Hans Anton Hilgers, Fachbereich WD 7

Mit dem Anfang August 2006 vorgelegten Entwurf eines **Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte** verfolgt die Bundesregierung das Ziel, im Baugesetzbuch (BauGB) ein neues beschleunigtes Verfahren für „Bebauungspläne der Innenentwicklung“ einzuführen. Vor dem Hintergrund des **wirtschaftlichen und demografischen Wandels**, dessen Auswirkungen sich besonders in den Städten und Gemeinden konzentriert, sollen mit dem Gesetz zentrale Anliegen einer **nachhaltigen Stadtentwicklung**, insbesondere durch eine Verringerung der Flächeninanspruchnahme, verfolgt werden. Hierbei wird die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf die vorhandenen Ortsteile, auf die Wiederherstellung und Sicherung funktionsfähiger, urbaner Gemeindezentren und Stadtquartiere sowie die zügige Durchführung notwendiger Anpassungsmaßnahmen in den Vordergrund gestellt.

Bereits das **Europarechtsanpassungsgesetz (EAG Bau)** vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) zielte unter anderem auf eine verminderte Flächeninanspruchnahme durch die sog. **Bodenschutzklausel** in § 1a Abs. 2 BauGB sowie die sog. **Rückbauverpflichtung** nach § 35 Abs. 5 Satz 2 und 3 BauGB. Mit dem nunmehr vorgelegten Gesetzentwurf sollen Bebauungsplanverfahren, die der Innenentwicklung von Städten und Gemeinden dienen, gegenüber Bebauungsplanverfahren, die auf eine Neuinanspruchnahme von Flächen setzten, beschleunigt durchgeführt werden können.

Kernpunkte des Gesetzentwurfes sind:

1) Die Einführung eines neuen § 13a BauGB, der den **„Bebauungsplan der Innenentwicklung“** als einen Bebauungsplan **legal definiert**, der der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dient, und für solche Bebauungspläne – im Rahmen des europarechtlich Zulässigen – ein neues beschleunigtes Verfahren einführt. Das beschleunigte Verfahren ist nur auf Bebauungspläne der Innenentwicklung mit einer Grundfläche von weni-

ger als 20 000 m² oder – nach einer Vorprüfung des Einzelfalls – von 20 000 bis weniger als 70 000 m² anwendbar. Für einen solchen Bebauungsplan darf zudem weder eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen, noch dürfen Anhaltspunkte für Beeinträchtigungen von Fauna-Flora-Habitat- und Vogelschutzgebieten vorliegen. Das beschleunigte Verfahren für die Aufstellung, Änderung und Ergänzung eines derartigen Bebauungsplans sieht im Einzelnen vor:

- Eine entsprechende Anwendung der Rechtsfolgen des bereits im BauGB geregelten vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 2 und 3 BauGB. (Damit entfällt insbesondere die Notwendigkeit einer förmlichen Umweltprüfung.)
- Die Möglichkeit einen Bebauungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist.
- Die angemessene Berücksichtigung eines dringenden Investitionsbedarfs beispielsweise zur Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen oder zur Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben in der Abwägung zwischen den von dem Bebauungsplan betroffenen öffentlichen und privaten Belangen.

2) Zur Erhaltung und zur Sicherung zentraler Versorgungsbereiche, die für eine verbraucher- und wohnortnahe Versorgung und zur Stärkung der Urbanität der Städte wesentlich sind, sollen künftig in einem sog. **einfachen Bebauungsplan** für den **nicht beplanten Innenbereich** Bestimmungen über die Zulässigkeit von bestimmten Nutzungen, insbesondere von Einzelhandelsbetrieben getroffen werden können.

3) Im Bebauungsplan soll künftig für den **Vorhaben- und Erschließungsplan** auch die bauliche Nutzung allgemein festgelegt werden können. Hierbei ist jedoch nur die jeweils im Durchführungsvertrag vereinbarte Nutzung zulässig. Nach bisher geltendem Recht ist eine Festlegung auf ein bestimmtes, konkret umschriebenes Vorhaben im Vorhaben- und Erschließungsplan notwendig und damit zu unflexibel.

4) Die Vorschrift des § 34 Abs. 3a BauGB, die aufgrund einer **Ermessensentscheidung** zusätzliche Maßnahmen im Zusammenhang mit bereits vorhandenen Gewerbe- oder Handwerksbetrieben im **nicht beplanten Innenbereich** ermöglicht, soll sich zudem auch auf die Erweiterung, Änderung und Erneuerung bestehender Wohnanlagen erstrecken. Bei städtebaulich vertretbaren Wohnbauvorhaben im nicht beplanten Innenbereich kann somit vom Erfordernis des **Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung** abgewichen werden.

5) Das Gebot der zügigen **Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen** (§ 136 Abs. 1 BauGB) soll durch eine Regelung verstärkt werden, nach der durch Beschluss eine Frist bestimmt wird, innerhalb derer die Sanierung durchgeführt werden soll. Weiterhin soll die Höhe der **Ausgleichsbeträge für eine sanierungsbedingte Erhöhung des Bodenwerts** mindestens anhand der fiktiven Beiträge für die Herstellung, Erweiterung oder Verbesserung von Erschließungsanlagen, die sich an den aufgewendeten Kosten orientieren, sowie der ansonsten zu entrichtenden Kostenerstattungsbeträge nach § 135a Abs. 3 BauGB, erhoben werden können.

6) Die **Antragsfrist für das Normenkontrollverfahren** nach § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) soll generell auf ein Jahr verkürzt werden und die Frist zur Geltendmachung von Fehlern der Bebauungspläne entsprechend angepasst werden. Dieses geschieht im Interesse der Rechtssicherheit und soll gleichzeitig die Beteiligungsrechte der Bürger im Verwaltungsverfahren betonen.

Im Vorfeld des Kabinettsbeschlusses ist durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung ein Referentenentwurf Verbänden, Fachkreisen und kommunalen Spitzenverbänden zugeleitet worden, die ebenso wie die Länder der Einführung eines beschleunigten Verfahrens für Bebauungspläne der Innenentwicklung grundsätzlich positiv gegenüber stehen. Einige Verbände (Bundesarchitektenkammer [BAK], der Deutsche Anwaltsverein [DAV] und der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten [BDLA]), gehen davon aus, dass sich das neue beschleunigte Verfahren zum häufigsten Verfahren für die Aufstellung eines „Bebauungsplans der Innenentwicklung“ entwickeln könne. Wie bei anderen Novellen des Baugesetzbuchs üblich, wird der Regierungsentwurf im Rahmen eines Praxistests mit sechs Kommunen auf seine Praxistauglichkeit geprüft; die Ergebnisse dieses Praxistests werden dem Bundestag rechtzeitig zugeleitet.

(Lfd. Nr. 42/06 vom 05.10.06)

Quellen:

- Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte, BT- Drucksache 16/2496.
- Marion Pohl/Constantin Paull, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.); Gesetzentwurf zur Änderung des Baugesetzbuches – Wesentliche Inhalte und Positionen, Dokumentation vom 30.08.2006, WD 7 - 196/06.

Recht allgemein – Rechtspflege

Initiative Bürokratieabbau: Rechtsbereinigung

von Erhard Kathmann, Olaf Schilling, Fachbereich WD 7

Rechtsbereinigung lässt sich als Tätigkeit definieren, eine unübersichtlich gewordene Gesamtheit von Rechtsnormen durch **Vereinheitlichung** und durch **Vereinfachung** wieder übersichtlich und einsichtig zu machen. Im Rahmen einer Rechtsbereinigung werden üblicherweise gegenstandslos gewordene Rechtsvorschriften aufgehoben, die formal noch gelten, aber keine praktische Wirkung mehr entfalten. Ebenso werden schwer auffindbare Rechtsvorschriften, bei denen ein systematischer Bezug zu dem dazugehörigen Recht nur noch schwer herstellbar ist, neu zusammengestellt. Hierdurch erhalten Rechtsanwender einen leichteren Zugang zum Recht, weil sie die für sie maßgeblichen Normen einfacher und schneller finden können.

Mit der Rechtsbereinigung wird erreicht, dass neu geschaffenes Recht nicht durch überholtes, inhaltsleeres Recht dauerhaft verunklart wird. Den Rechtsunterworfenen muss es in zumutbarer Weise möglich sein, die Rechtslage im Einzelfall zu erkennen, so dass sie ihr Verhalten danach ausrichten können. Dieses entspricht auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur **Normenklarheit** und **Justiziabilität**, nach der die Rechtsunterworfenen die Rechtslage in zumutbarer Weise erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können müssen.

Die Bundesregierung hat im Jahre 2003 im Rahmen der „**Initiative Bürokratieabbau**“ eine Bereinigung des Bundesrechts beschlossen. Das Projekt Rechtsbereinigung, das auch in der 16. Legislaturperiode fortgesetzt wird, ist so angelegt, dass jedes Bundesministerium den Normenbestand in seinem Zuständigkeitsbereich darauf hin untersucht, welche Rechtsvorschriften bereinigt werden können. Ziel des Projekts Rechtsbereinigung ist es, in einem **auf Dauer angelegten Prozess** im Interesse einer zeitgemäßen, effektiven und übersichtlichen Rechtsordnung den Normenbestand des geltenden Bundesrechts von unnötigen Rechtsvorschriften zu befreien. Unter der Prämisse der leichten Auffindbarkeit und Erkennbarkeit der maßgeblichen Regelungen für einen bestimmten Sachverhalt soll das geltende Bundesrecht nur die Rechtsvorschriften enthalten, die für heutige und künftig entstehende Rechts-

verhältnisse zu beachten sind. Das Bundesrecht soll zu sinnvollen und übersichtlichen Regelungskomplexen zusammengefasst werden. Die Rechtsbereinigung ist insoweit ein Beitrag für eine zeitgemäße, effektive und übersichtliche Rechtsordnung und als **Teil guter Gesetzgebung** zu sehen. Ziel ist es, den Abbau von bürokratischen Hemmnissen und eine vereinfachte Handhabung des Rechts zu ermöglichen.

Das Bundesministerium der Justiz hat **Kriterien und Anhaltspunkte** für die Erkennung zu bereinigender Regelungen entwickelt. Indikatoren für überflüssiges Recht können hiernach insbesondere sein:

- Das **Alter von Rechtsvorschriften**. Insbesondere alte, nur wenig bekannte Regelungen sollen einer kritischen Überprüfung unterzogen werden, ob sie überhaupt noch angewendet werden und noch zeitgemäß sind.
- **Überreste in Änderungsgesetzen**. Hierbei handelt es sich häufig um Übergangsregelungen aus Anlass von Rechtsänderungen, die den Blick auf das Wesentliche verstellen.
- **Sonderregelungen**, die nicht einem bestehenden Gesetz des gleichen Rechtsgebiets zugeordnet werden können. Hier kann durch eine Verbesserung der Zuordnung von Nebenvorschriften das Auffinden einschlägiger Vorschriften erleichtert werden.
- **Vorkonstitutionelle Terminologie** in Vorschriften aus der Zeit vor dem Jahre 1945.

Das Projekt Rechtsbereinigung ist so angelegt, dass in einem ersten Schritt vor allem eine zahlenmäßige Reduzierung des Normenbestandes durch Beseitigung von offensichtlich veralteten und zweifelsfrei überflüssigen Rechtsvorschriften angestrebt wird. Insoweit waren die zum Zeitpunkt des Beschlusses der Bundesregierung am 9. Juli 2003 geltenden 2074 Gesetze und 3075 Rechtsverordnungen unter diesen Gesichtspunkten durchzusehen.

In einem weiteren Schritt der Rechtsbereinigung soll der zahlenmäßig verringerte Normenbestand inhaltlich auf Vereinfachungs- und Entlastungsmöglichkeiten überprüft werden, um verständlichere, übersichtlichere und zeitgemäßere Normen zu schaffen und den Normenbestand zu reduzieren.

Als Ergebnis der Durchsicht des Normenbestandes durch die Bundesministerien sind zunächst mehrere Rechtsbereinigungsgesetze aus den Bereichen Justiz (BT-Drs. 16/47 und 16/678), Inneres (BT-Drs. 16/28 und 16/464) Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BT-

Drs. 16/27 und 16/425) und Wirtschaft und Technologie/Arbeit und Soziales (BT-Drs. 16/34 und 16/399) auf den Weg gebracht worden. Weitere Gesetzentwürfe zur Rechtsbereinigung aus anderen Bereichen sollen folgen.

Die **Wirkung** der Rechtsbereinigungsgesetze ist, dass die damit vollzogenen Gesetzesaufhebungen und -änderungen mit Inkrafttreten des jeweiligen Rechtsbereinigungsgesetzes lediglich mit Wirkung für die Zukunft gelten. Die Rechtsbereinigungsgesetze greifen daher nicht in bereits eingetretene Rechtsfolgen rückwirkend verändernd ein. Durch die Aufhebung überholten Rechts tritt somit weder der jeweilige frühere Rechtszustand ein, noch werden herbeigeführte Rechtsfolgen in Frage gestellt.

Umfangreichere Bereinigungen des Bundesrechts gab es zuvor etwa in den Jahren 1986 und 1990 durch das Erste, Zweite und Dritte Rechtsbereinigungsgesetz (BGBl. I 1986 S. 560 bzw. S. 2441 sowie BGBl. I 1990 S. 1221). Anders als bei den früheren Rechtsbereinigungsinitiativen führen die Ressorts eine selbstverantwortliche Rechtsbereinigung in ihren Zuständigkeitsbereichen durch, um so schneller auch zu nachhaltigen Rechtsbereinigungserfolgen zu gelangen.

(Lfd. Nr. 15/06 vom 16.03.2006)

Quellen:

- Bundesministerium der Justiz, Initiative Bürokratieabbau, Bereinigung des Bundesrechts, Zweiter Zwischenbericht, 23. August 2005, abgerufen im Internet unter: <http://www.bmj.de/media/archive/1061.pdf>.
- Pressemitteilung des Bundesministeriums der Justiz vom 7. Juli 2004, Kehraus im Normenbestand: Mehr als 200 Regelungen werden aufgehoben, abgerufen im Internet unter www.bmj.bund.de.
- Benda, Ernst, Gesetze mit Verfallsdatum, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1996, S. 2282 ff.
- Materialien zu Rechtsbereinigungsgesetzen in den Zuständigkeitsbereichen der Bundesministerien der Justiz (BT-Drs. 16/47; 16/678); des Innern (BT-Drs. 16/28; 16/464; BGBl. I 2006 S. 334) für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BT-Drs. 16/27; 16/425); für Wirtschaft und Technologie/Arbeit und Soziales (BT-Drs. 16/34 und 16/399).

Staatsrecht – Verwaltungsrecht

Verfassungsgarantie der Generationengerechtigkeit

Dr. Gabriela Sierck, Fachbereich WD 3

Derzeitige Diskussions- und Verfassungslage in Deutschland

Gegenwärtig gibt es Überlegungen, den **Schutz künftiger Generationen** als Staatsziel im Grundgesetz zu verankern. Der Vorschlag zur Ausgestaltung eines neuen Art. 20 b GG lautet: **„Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Interessen künftiger Generationen zu schützen.“** Darüber hinaus wird eine Änderung des Art. 109 GG (Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern) dahin gehend erwogen, dass es Bund und Ländern erschwert werden soll, Kredite aufzunehmen.

Der Schutz künftiger Generationen wird in der Auseinandersetzung über die Folgen des demographischen Wandels bereits seit einigen Jahren in der Öffentlichkeit immer wieder diskutiert. Das Grundgesetz ist in erster Linie auf bereits Lebende bezogen. Den Schutz künftiger Generationen kennt das Grundgesetz erst seit einer Verfassungsergänzung 1994. Der neu gefasste **Art. 20 a GG** verankert seither das Prinzip der **„ökologischen Generationengerechtigkeit“** verbindlich für den Gesetzgeber. Art. 20 a GG lautet: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die zukünftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Die „ökologische Generationengerechtigkeit“ ist in allen deutschen **Landesverfassungen** verankert. Beispielsweise regelt Art. 29 a NRWVerf: „Die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände.“ Die Verankerung eines umfassenden Schutzes künftiger Generationen, im Sinne des o.g. Vorschlags, hat bisher auf Länderebene nicht stattgefunden.

Den Befürwortern des Schutzes künftiger Generationen ist daran gelegen, die Generationengerechtigkeit **themenübergreifend und umfasst**

send in einem neuen Art. 20 b GG festzuschreiben. Denn nach wohl überwiegender Auffassung in der juristischen Literatur ist die derzeitige Verfassungslage nicht ausreichend, um einen umfassenden Schutz der künftigen Generationen aus Art. 20 a GG herzuleiten. Der Vorschlag zielt darauf ab, den Schutz als Staatszielbestimmung zu verankern.

Eine **Staatszielbestimmung** umreißt ein bestimmtes Programm der Staatstätigkeit und ist dadurch Richtlinie für staatliches Handeln, für die Auslegung von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften. In ihrer teleologischen Konzeption blickt sie grundsätzlich in die **Zukunft**. Dem Begriff des Ziels entsprechend haben Staatszielbestimmungen einen Zustand vor Augen, welcher im Zeitpunkt des Inkrafttretens noch nicht erreicht und durch politische Gestaltung erst herbeizuführen ist. Vorteilhaft ist, dass der Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum zur Erreichung des Staatsziels dahin gehend hat, dass er das „Wie“ seines Handelns selbst bestimmen kann. Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen, die dem Einzelnen kein subjektives Recht gewährleisten; sie richten sich grundsätzlich an den Staat.

Verankerung eines neuen Art. 20 b im Grundgesetz

Die Verankerung des Schutzes künftiger Generationen in Art. 20 b GG hätte folgende **Vorteile**:

Die Interessen künftiger Generationen müssten umfassend, primär durch den Gesetzgeber, zur Erfüllung des Staatsziels berücksichtigt werden. Das Staatsziel würde auf die gesamte Rechtsordnung ausstrahlen und bei wertausfüllungsbedürftigen Begriffen zu berücksichtigen sein.

Im Falle der Umsetzung des Vorschlags wäre allerdings zu beachten, dass sich die **Gesamtbalance der Werteordnung** des Grundgesetzes verändern könnte. Die Interessen gegenwärtiger und künftiger Generationen könnten in eine noch nicht absehbare Kollisionslage geraten. Das Grundgesetz ist gegenwärtig auf die Rechte der bereits Geborenen zugeschnitten. Die Normierung von Werten in der Verfassung sollte nur dann vorgenommen werden, wenn diese langfristig von großer Bedeutung sind.

Europäischer und internationaler Rechtsvergleich

Die **Präambel der Charta der Grundrechte der Europäischen Union** bringt die Pflicht der Union zur Rücksicht auf künftige Generationen so zum Ausdruck: „Die Ausübung dieser Rechte ist mit Verantwortlichkeiten und Pflichten sowohl gegenüber den Mitmenschen als auch

gegenüber der menschlichen Gemeinschaft und den künftigen Generationen verbunden.“

Auch andere Staaten, wie z.B. Italien, Finnland oder auch Südafrika und Thailand, regeln, ähnlich wie in Deutschland, die „ökologische Generationengerechtigkeit“ in der Verfassung. Alternativ zur materiellrechtlichen Verankerung in der Verfassung sehen andere Ansätze u. a. vor, neue Institutionen zu schaffen, die die Überwachung der Gesetzesinitiativen im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit übernehmen.

Beispielsweise muss in **Finnland** die Regierung regelmäßig eine umfassende Einschätzung der Lage für zehn Jahre erstellen. Darüber hinaus hat Finnland seit 2000 einen parlamentarischen Zukunftsausschuss eingerichtet. Die Geschäftsordnung des finnischen Parlaments schreibt die Einrichtung eines solchen Ausschusses als ständigen Ausschuss vor. Eine weit reichende Regelung des Nachweltschutzes hat das Parlament in **Israel** 2001 durch die Verabschiedung eines Gesetzes geschaffen. Auf der Grundlage dieses Gesetzes wurde ein parlamentarischer Unterausschuss zum Schutz künftiger Generationen eingerichtet sowie ein eigener Kommissar eingesetzt, der alle Gesetzesvorlagen, die Auswirkungen auf zukünftige Generationen haben könnten, auf diese negativen Auswirkungen hin überprüft. Wenn ein Gesetz zur ersten Lesung ins Plenum eingebracht wird, dann muss ihm bereits die Bewertung des Ausschusses beigelegt sein. Über diese Stellungnahmen berichten die israelischen Medien regelmäßig und ausführlich.

(Lfd. Nr. 05/06 vom 26.01.2006)

Quellen:

- Presseartikel u. a. in: Süddeutsche Zeitung am 28.12.2005 und Berliner Zeitung 20.1.2006.
- Müggenburg, Hardo, Der aktuelle Begriff „Generationengerechtigkeit“, Nr. 06/2003.
- Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, Bundestagsdrucksache 12/6000.

Das niederländische Modell zum Bürokratieabbau

– Actal –

von Hans Anton Hilgers, Fachbereich WD 7

Der Begriff **Actal** steht für – **Advies College Toetsing Administratieve Lasten** (Rat zur Vermeidung administrativer Lasten) – und bezeichnet ein unabhängiges Beratungsgremium für **Bürokratieabbau** in den **Niederlanden**, das die Aktivitäten des niederländischen Abgeordnetenhauses und der Regierung bei Gesetzesinitiativen begleitet. Am 9. Februar 2006 knüpfte auch die „Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung“ in einem Dialog mit Abgeordneten, Ministerialbeamten, Wissenschaftlern und Praktikern an eine Veranstaltungsreihe der Bertelsmann Stiftung zum Thema Bürokratieabbau in Deutschland an, die sich mit den Erfahrungen des niederländischen Modells befasste. Dieses soll nochmals kurz mit seinen Umsetzungsmöglichkeiten für Deutschland vorgestellt werden.

Kontrolle neuer Rechtsnormen (ex ante)

Actal wird zum einen auf Anfrage der verschiedenen Ministerien, des Parlaments oder einzelner Departments aktiv oder fordert diese auf, den Verwaltungsaufwand für neue Rechtsnormen zu berechnen und Alternativen vorzuschlagen. Actal überprüft anschließend diese Berechnungen, indem es einzelne Betriebe und – seit dem 1. Januar 2005 – Bürger auswählt, die durch das Auferlegen von Informations-, Mitteilungs- und Mitwirkungspflichten hervorgerufenen (Bürokratie-) Verwaltungskosten belastet werden. Actal rechnet dann die Kosten auf die Gesamtzahl der von den Rechtsvorschriften betroffenen Bürger und Betriebe hoch.

Mit dieser so genannten **Standard-Kosten-Methode** werden die Verwaltungskosten einer Rechtsvorschrift für die einzelnen Unternehmen gemessen. Es wird die Zeit geschätzt, die ein Unternehmen zur Erfüllung rechtlicher Vorgaben benötigt. Bei der Schätzung der Zeit wird ein durchschnittlicher Aufwand der Unternehmen unterstellt (daher die Bezeichnung Standardkosten). Der ermittelte Zeitaufwand wird unter Berücksichtigung von beispielsweise Lohn- und Materialkosten in betriebliche Kosten umgerechnet. Abschließend werden die Ergebnisse als Kosten für die Gesamtwirtschaft hochgerechnet.

In der Stellungnahme prüft Actal unter anderem, ob

- die Regierung die Kosten, die durch das Gesetz entstehen, offen gelegt hat, so dass das Parlament das Gesetz umfassend beurteilen kann,

- nach Alternativen gesucht wurde und
- die ausgewählte Alternative die am wenigsten belastende unter den zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ist.

Im Ergebnis nimmt Actal das Regierungsvorhaben, evtl. unter Verweis auf Verbesserungsvorschläge, entweder an oder lehnt es ab; über die Ablehnung kann sich die Regierung hinwegsetzen. Nach Auffassung der niederländischen Regierung ist für eine Stellungnahme durch Actal eine grobe Kostenschätzung ausreichend oder sogar effektiver als eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse; denn das Gesetzgebungsverfahren sollte hierdurch nicht unnötig verlängert werden.

Kontrolle bestehender Rechtsnormen (ex post)

Zum anderen bewertet Actal die Pläne der Ministerien zum Abbau bestehender Bürokratie. Dieses Verfahren erfolgt weitestgehend parallel, doch liegen über den (bereits vorhandenen) Verwaltungsaufwand verlässliche Zahlen vor, sodass eine gründlichere Analyse möglich ist und auf eine grobe Schätzung verzichtet werden kann. Actal verfolgt daneben u. a. folgende Projekte:

- Erstellen einer Machbarkeitsstudie bezüglich der geplanten Bürokratieabbau-Maßnahmen in technischer und finanzieller Hinsicht;
- Untersuchung des Einflusses von EU-Vorgaben auf das nationale Recht und zusätzliche Informationspflichten;
- Untersuchung der Möglichkeit, durch einheitliche Formulierungen und Definitionen die Gesetze zu vereinfachen;
- regelmäßige Kontaktaufnahme zu Ministerien, Parlament, ausgewählten Betrieben und Bürgern, um neue Vorschläge zu sammeln und zu verbreiten.

Die **administrativen Belastungen** für Unternehmen betragen z.B. im Jahre 2002 in den Niederlanden 16,4 Mrd. € oder 3,6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die niederländische Regierung hat sich das Ziel gesetzt, diese Belastungen bis 2007 um 25 % – also minus 4,1 Mrd. € pro Jahr – zu reduzieren. Nach Berechnungen unter anderem der Bertelsmann Stiftung ist das Potential eines solchen Ansatzes für Deutschland erheblich. Unter Berücksichtigung des niederländischen Ergebnisses (administrative Belastungen von 3,6 % des BIP) ergäbe sich für Deutschland bei einem BIP von 2.177 Mrd. im Jahr 2004 ein Wert von 78,4 Mrd. €. Der Gesetzgeber wäre in der Lage, bei einem Einsparziel von 25 % – wie in den Niederlanden – den Unternehmen eine Kostenentlastung von über 16 Mrd. € zu ermöglichen. Die entlastende Wirkung einer solchen Maßnahme auf Wachstum, Arbeitsplätze, Steuer-

einnahmen und den Personalaufwand des Staates ist hierbei noch nicht berücksichtigt. Großbritannien, Dänemark, Schweden, Norwegen und Belgien haben sich bereits für eine Anwendung des niederländischen Modells entschieden.

Auch die Bundesregierung beabsichtigt, die Empfehlungen der Europäischen Union und der OECD umzusetzen und das in mehreren europäischen Ländern bewährte Standard-Kosten-Modell zur objektiven Messung der bürokratischen Belastungen von Unternehmen umgehend einzuführen. Beim Bundeskanzleramt soll zur Begleitung dieses Prozesses ein unabhängiges Gremium von Fachleuten (**Normenkontroll-Rat**) eingesetzt werden, das unter anderem Gesetzesinitiativen der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen auf ihre Erforderlichkeit und die damit verbundenen bürokratischen Kosten hin überprüft. Der Normenkontroll-Rat soll darüber hinaus das Recht haben, Gesetze, die nach seiner Auffassung überflüssig sind oder gegen sonstige Prinzipien guter Gesetzgebung verstoßen, zu benennen und eine begründete Stellungnahme dazu gegenüber dem Kabinett abzugeben (vgl. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD).

(Lfd. Nr. 10/06 vom 22.02.2006)

Quellen:

- Bertelsmann Stiftung, <http://www.moderne-regulierung.de> (Stand: 14.02.06).
- Standardkosten-Modell, Erstes Deutsches Handbuch für das Messen und Reduzieren administrativer Belastungen für Unternehmen und Betriebe in Deutschland; Fachhochschule des Mittelstandes (FHM) in Bielefeld; Autoren: Rechtsanwalt Henning Kreibohm, Rechtsanwalt Jochen Zülka, NordWestConsult GmbH, SIRA Consulting B.V., Nieuwegein, Niederlande, abrufbar im Internet unter: <http://www.fhm-bielefeld.de/1103.html> (Stand: 16.02.06).
- Hilgers, Hans Anton/ Mertens, Mitja in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Niederländisches Modell zum Bürokratieabbau, Ausarbeitung vom 12.08.2005.

Die Wahl von Richtern des Bundesverfassungsgerichts

von Dr. Gabriela M. Sierck, Carmen Sinnokrot, Fachbereich WD 3

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in Karlsruhe ist mit 16 gewählten Richtern besetzt. Es besteht aus zwei Senaten mit je 8 Richtern. Ihre Amtszeit beträgt gemäß § 4 Abs. 1 und 3 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) 12 Jahre, es sei denn, die Altershöchstgrenze von 68 Jahren wird vor Ablauf der 12 Jahre erreicht. Am 07. September 2006 wurde Wilhelm Schluckebier als Nachfolger für Frau Prof. Dr. Evelyn Haas in das Richteramt gewählt. Aus diesem aktuellen Anlass soll im Folgenden dargestellt werden, nach welchem Verfahren die Richter des BVerfG gewählt werden.

Verfassungsrechtliche Grundlagen der Verfassungsrichterwahl

Art. 94 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) ist die zentrale Verfassungsnorm für die Richterwahl zum Verfassungsgericht. Sie schreibt vor, dass die Richter je zur Hälfte von Bundestag und Bundesrat gewählt werden. Darüber hinaus trifft das Grundgesetz keine weiteren Bestimmungen über die Wahl der Mitglieder des BVerfG. Art. 94 Abs. 1 Satz 1 GG regelt, dass das BVerfG mit Bundesrichtern und anderen Mitgliedern besetzt wird. Soweit das Gericht aus Bundesrichtern besteht, bedürfen sie der Befähigung zum Bundesrichteramt. Diese Befähigung zum Bundesrichteramt ist jedoch auch nicht im Grundgesetz geregelt. In Art. 95 Abs. 2 GG wird das Wahlverfahren zum Bundesrichteramt bestimmt, die nähere Ausgestaltung wird in Art. 98 Abs. 1 GG jedoch dem Gesetzgeber überlassen. Für die „anderen Mitglieder“ finden sich im Grundgesetz keine Regelungen. Jedoch normiert Art. 94 Abs. 1 Satz 3 GG eine umfassende Inkompatibilitätsregelung, die eine Mitgliedschaft von Verfassungsrichtern in den Legislativ- und Exekutivorganen sowohl des Bundes als auch der Länder ausschließt.

Einfachgesetzliche Grundlagen der Verfassungsrichterwahl

Einfachgesetzlich konkretisieren die Eingangsbestimmungen des BVerfGG die ausfüllungsbedürftigen Regelungen des Grundgesetzes zur Verfassungsrichterwahl. Von den 8 Richtern eines Senates werden gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG je 3 aus dem Kreis der Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes gewählt. Das Bundesministerium der Justiz führt nach § 8 BVerfGG eine ständig zu aktualisierende Liste mit den für das Verfassungsrichteramt geeigneten Bundesrichtern sowie eine weitere Liste mit den Vorschlägen der Fraktionen, der Bundes-

regierung oder einer Landesregierung. Diese Listen sind zwar nicht bindend, werden den Wahlorganen jedoch vor einer Wahl zugeleitet. § 3 Abs. 1 und 2 BVerfGG normieren das Mindestalter von 40 Jahren, die Wählbarkeit zum Bundestag (Art. 38 Abs. 3 GG, § 15 BWahlG) sowie die Befähigung zum Richteramt nach dem Deutschen Richtergesetz (DRiG, z.B. das 2. juristische Staatsexamen, § 5 DRiG) als die subjektiven Eignungsvoraussetzungen eines Kandidaten für das Verfassungsrichteramt.

Wahl durch den Bundesrat

Der Bundesrat wählt 8 der 16 Richter des Bundesverfassungsgerichtes ohne Mitwirkung des Bundestages. Begründet ist die gleichwertige, hälftige Aufteilung damit, dass das BVerfG auch über die bundesstaatlichen Regelungen des Grundgesetzes und damit über das Verhältnis zwischen Bund und Ländern endgültig entscheidet. Der Bundesrat wählt die Richter direkt mit zwei Dritteln der Stimmen (§ 7 BVerfGG) nach einem Beschlussvorschlag einer Findungskommission unter Anwendung der allgemeinen Beschlussregeln des Bundesrates.

Wahl durch den Bundestag

Gemäß § 6 Abs. 1 BVerfGG werden die vom Bundestag zu wählenden Richter von einem Wahlausschuss gewählt. Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG besteht der Wahlausschuss aus 12 Bundestagsmitgliedern, die auf Vorschlag der Fraktionen nach den Regelungen der Verhältniswahl (d'Hondt) vom Bundestag gewählt werden. Der Ausschuss besitzt eine weitgehende Unabhängigkeit vom Parlament, die Mitglieder sind nicht weisungsgebunden und können weder abberufen noch zur Rechenschaft gezogen werden. Für die Wahl der Richter ist eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen der Ausschussmitglieder erforderlich. Dies gewährleistet, dass weitgehend Einigkeit bezüglich der Richterwahl herrschen muss. Es bedarf keiner anschließenden Bestätigung durch das Plenum.

Bewertung des Wahlverfahrens

Die verfassungsrechtliche Beurteilung der einfachgesetzlichen Ausgestaltung des Wahlverfahrens nach § 6 Abs. 1 BVerfGG (Ausschusswahl) hängt davon ab, welche Anforderungen das Grundgesetz bezüglich der Wahl aufstellt. Der Wortlaut des Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG besagt, Mitglieder des BVerfG werden „...vom Bundestage...“ gewählt. Die **Verfassungsmäßigkeit** des geltenden Verfahrens nach § 6 Abs. 1 BVerfGG basiert auf der Interpretation des Wortlauts, dass die direkte

Wahl durch das Plenum in Art. 94 GG nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist. In Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (Bundestagswahl) oder Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG (sonstige Volksvertretungen) beispielsweise wird dies ausdrücklich erwähnt. Daher kann der Schluss gezogen werden, dass die indirekte Wahl nach Art. 94 GG zumindest nicht ausgeschlossen ist.

Diese Interpretation ist folgender **Kritik** ausgesetzt: Der so ausgelegte Wortlaut ist sehr weit. Die Artikel zur Wahl z.B. des Bundestagspräsidenten (Art. 40 Abs. 1 Satz 1 GG), des Bundespräsidenten (Art. 54 Abs. 1 Satz 1 GG) oder des Bundeskanzlers (Art. 63 Abs. 1 GG) sagen ebenfalls nicht ausdrücklich, ob eine direkte oder indirekte Wahl gemeint ist. Überträgt man die Interpretation des Art. 94 GG darauf, könnten diese Ämter auch mittels indirekter Wahl besetzt werden. Damit läuft allerdings das für den parlamentarischen Prozess zentrale Element der Öffentlichkeitskontrolle bei personellen Entscheidungen leer. Zudem handelt es sich bei den im Grundgesetz erwähnten unmittelbaren Wahlen (Art. 38, 28 GG) immer um solche zur Bildung der Repräsentativorgane und nicht um Wahlen, die diese vornehmen. Die Vorschriften sind daher nicht vergleichbar. Dies alles spricht gegen eine weite Auslegung des Wortlauts des Art. 94 Abs. 1 Satz 1 GG. Für die Wahl der Bundesrichter sieht Art. 95 Abs. 2 GG darüber hinaus einen Wahlausschuss ausdrücklich vor. Dies kann im Umkehrschluss ebenfalls ein Argument gegen die Zulässigkeit eines Wahlausschusses nach Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG sein. Des Weiteren wird die Zusammensetzung des Ausschusses nach dem d'Hondtschen Verfahren für die kleineren Fraktionen als nachteilig betrachtet (alle anderen Ausschüsse werden bereits seit 1970 nach dem Hare/Niemeyer Verfahren und seit 1980 mit dem Lague/Schepers Verfahren besetzt). Für die Ausschussbesetzung sind nur die Fraktionen vorschlagsberechtigt (§ 6 Abs. 2 BVerfGG), was die Mitwirkung parlamentarischer Gruppen oder fraktionsloser Abgeordneter erschwert.

Praktische Ausgestaltung

In der Praxis teilen Bundestag und Bundesrat die Wahl der Richter des BVerfG wie folgt auf: Der Bundestag wählt je Senat zwei Bundesrichter sowie zwei sonstige Mitglieder. Der Bundesrat wählt einen Bundesrichter sowie drei sonstige Mitglieder (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG). Bei der Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten wechseln sich die Bundesorgane gemäß § 9 Abs. 1 BVerfGG hingegen ab. Für die anstehende Richterwahl zur Neubesetzung des Richterpostens von Frau Prof. Dr. Evelyn Haas ist turnusmäßig der Bundestag zuständig.

(Lfd. Nr. 37/06 vom 11.09.2006)

Quellen:

- Stefan Ulrich Pieper, Verfassungsrichterwahlen, Berlin 1998.
- Axel Tschentscher, Rechtsrahmen und Rechtspraxis der Bestellung von Richterinnen und Richtern zum Bundesverfassungsgericht, in: Verfassung und Argumentation, Band 36, S. 95 ff., Bamberg 2005.
- Günther und Jürgen Schmidt-Räntsch, Deutsches Richtergesetz, 5. Auflage, München 1995.
- <http://www.bundesverfassungsgericht.de> (Stand 31.08.2006).

Verkehr – Post – Telekommunikation

Die Feinstaubplakette

von Susanne Donner, Fachbereich WD 8

Am 31. Mai 2006 hat das Bundeskabinett eine Verordnung zur Kennzeichnung emissionsarmer Kraftfahrzeuge (Kennzeichnungsverordnung) nach § 40 Abs. 3 des Bundesimmissionsschutzgesetzes beschlossen. Sie soll dazu beitragen, die Feinstaubbelastung zu reduzieren, die in den Städten derzeit vielfach zu hoch ist. Dazu sieht die Verordnung eine bundesweit einheitliche **Kennzeichnung von Autos, Lastwagen und Bussen mit Plaketten** nach Höhe ihrer Feinstaubemission vor. Zudem wird ein neues **Verkehrszeichen „Umweltzone“** eingeführt, das ein **feinstaubbedingtes Fahrverbot** signalisiert. Bei einem solchen Fahrverbot dürfen künftig lediglich Fahrzeuge fahren, die eine bestimmte Feinstaubplakette auf der Windschutzscheibe tragen.



Die Feinstaubplaketten wird es in **drei verschiedenen Farben** geben, die jeweils einer Schadstoffgruppe zugeordnet sind. Die umweltfreundlichste Kategorie bildet Schadstoffgruppe 4 (Abgasnorm Euro 4 und besser). Sie erhält eine **grüne** Plakette. Schadstoffgruppe 3 (Abgasnorm Euro 3) wird mit einer **gelben**, Gruppe 2 (Abgasnorm Euro 2) mit einer **roten** Plakette versehen. In diese drei Gruppen fallen deutlich mehr als die Hälfte der Pkw. Zur Schadstoffgruppe 1 zählen dagegen Wagen ohne geregelten Katalysator und alte Diesel-Fahrzeuge. Sie werden nicht gekennzeichnet und dürfen Umweltzonen grundsätzlich nicht mehr passieren. In welchem Umfang rot und gelb gekennzeichnete Fahrzeuge in Umweltzonen verkehren dürfen, wird von den zuständigen Behörden auf kommunaler Ebene festgelegt.

Die Bundesländer werden mögliche Fahrverbote in einem **Luftreinhalteplan** vorgeben. Auf Basis der Pläne können die Kommunen und Städte in einem **Aktionsplan** exakt festlegen, welche Straßen oder Regio-



nen in welchem Umfang von Fahrzeugen mit Plakette befahren werden dürfen. Die Fahrverbote richten sich nach der Zusammensetzung und Höhe der Feinstaubbelastung in dem betroffenen Gebiet. In der Innenstadt von Berlin soll laut Luftreinhalte- und Aktionsplan ab 2008 eine Umweltzone und in der Stuttgarter Innenstadt ab Juli 2007 eine Umweltzone eingerichtet werden. In München befindet sich ein entsprechender Plan für eine Umweltzone in der Diskussion. Wenngleich **keine Plakettenpflicht** besteht, wird also in Ballungszentren ein Anreiz bestehen, sich die Feinstaubplakette zu beschaffen, da Teilnehmer ohne Plakette bei einem feinstaubbedingtem Fahrverbot nicht fahren dürfen.

Nach ersten Einschätzungen wird die Plakette zwischen fünf und zehn Euro kosten. Ausgabestellen für die Plaketten sind die Kfz-Zulassungsstellen, die Technischen Überwachungsvereine (TÜV) und über 30.000 zur Abgasuntersuchung zugelassene Werkstätten. Die Kennzeichnungsverordnung wird derzeit von der Europäischen Kommission notifiziert und wird dann fünf Monate nach Verkündung in Kraft treten.

Feinstaub: Quellen und Maßnahmen

Feinstaub ist mit bloßem Auge unsichtbar und misst nur einige Mikrometer Durchmesser. Die Grenzwerte beziehen sich zum einen auf Partikel, die kleiner als zehn Mikrometer sind – PM 10 (Particulate Matter) – zum anderen auf Partikel, die kleiner als 2,5 Mikrometer sind – PM 2,5. Feinstaub kann natürlichen Ursprungs sein, etwa aus aufgewirbeltem Erdreich oder Seesalz bestehen. Davon abgesehen wird er überwiegend bei Verbrennungsprozessen von der Industrie, vom Verkehr und von den Haushalten freigesetzt, entsteht aber auch bei Mahl- und Schüttvorgängen sowie in der Landwirtschaft. Im Schnitt trägt der **Straßenverkehr etwa zu einem Drittel zur Feinstaubbelastung** bei. In der Nähe viel befahrener Straßen liegt der Anteil jedoch höher und kann 50 bis 75 Prozent betragen. Dabei untergliedert sich der Beitrag des Verkehrs etwa zur Hälfte in den Reifenabrieb bzw. aufgewirbelten Staub

und in die Partikel aus Abgasen, die vornehmlich aus Dieselruß bestehen. Dieselrußpartikel sind allerdings im Mittel sehr klein und leicht. Dadurch stellen sie zwar einen hohen Anteil an der Anzahl der Partikel, aber einen kleinen an der Masse. Da die Grenzwerte der Richtlinie 1999/45/EG auf die Masse und nicht auf die Anzahl an Feinstaubteilchen bezogen sind, wird verschiedentlich darauf hingewiesen, dass nicht Dieselfilter oder Fahrverbote alleine, sondern nur ein Bündel an Maßnahmen effektiv den Feinstaub reduzieren kann. Je nach Wetterlage wird im Schnitt etwa die Hälfte der Feinstaubteilchen aus größerer Entfernung herantransportiert. Deshalb sind neben lokalen Maßnahmen auch überregionale Aktionen erforderlich.

Bedeutung für die Gesundheit

Große Staubpartikel von mehr als zehn Mikrometern Durchmesser werden in der Nase gefiltert. Im Gegensatz dazu können Feinstaubpartikel, die kleiner als zehn Mikrometer sind, in die Verästelungen der Lunge und unterhalb von drei Mikrometern bis in die Lungenbläschen vordringen. Nach dem gegenwärtigen Stand der medizinischen Erkenntnis sind die Teilchen für die Gesundheit umso bedenklicher, je kleiner sie sind. Dabei spielt die Natur der Partikel – ob Ruß oder mineralischer Herkunft – eine untergeordnete Rolle. Aus epidemiologischen und tierexperimentellen Studien ist bekannt, dass Feinstaub und vor allem die besonders kleinen Teilchen zu einer Zunahme von **Asthma- und Lungenerkrankungen** bis hin zu **Lungenkrebs** sowie zu einer Zunahme der **Herz-Kreislaufkrankungen** führen. Laut Weltgesundheitsbehörde verkürzt sich infolge des Feinstaubes die durchschnittliche Lebenszeit aller Europäer (EU-25) im Mittel um 8,6 Monate und in Deutschland um 10,2 Monate. Die EU-Kommission geht von circa 310.000 Todesfällen europaweit aus, die jedes Jahr vorzeitig infolge der Feinstaubbelastung eintreten.

Hintergrund zur Entstehung der Kennzeichnungsverordnung

Seit 1. Januar 2005 gilt laut Richtlinie 1999/30/EG (**Feinstaub-Richtlinie**) EU-weit ein Grenzwert für Feinstaub von 50 Mikrogramm je Kubikmeter Luft im Tagesmittel. Er darf maximal an 35 Tagen im Jahr überschritten werden. Dieses Pensum wurde zum 6. Juni 2006 bereits an den Messstationen von 27 deutschen Städten überschritten, darunter München, Frankfurt, Cottbus, Berlin und Dortmund. Im vergangenen Jahr konnten 38 Städte die Auflagen nicht erfüllen.

Vor dem Hintergrund der sich häufenden Grenzwertüberschreitungen stieß im Februar 2005 ein Antrag des Landes Berlin im Bundesrat auf

die Unterstützung der Länder Bayern, Hessen und Baden-Württemberg. Auch die **Verkehrsminister der Bundesländer** forderten im April 2005 eine Kennzeichnung der Fahrzeuge und sprachen sich dafür aus, ab 2008 Dieselfahrzeuge ohne Russfilter aus den deutschen Innenstädten zu verbannen. Danach sollen nur noch feinstaubarme Autos in den Zentren fahren. Am 27. Mai 2005 rief auch der **Bundesrat** in einer Entschließung die Bundesregierung dazu auf, eine Kennzeichnungsverordnung vorzulegen. Ein Entwurf der Verordnung wurde in der 15. Legislaturperiode allerdings nicht mehr abschließend beraten. CDU, CSU und SPD haben in ihrem Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 die Forderung nach einer Kennzeichnung der Fahrzeuge dann erneut aufgegriffen. Im Februar 2006 verabschiedete das Kabinett einen neuen Entwurf der Kennzeichnungsverordnung. Am 7. April 2006 stimmte der Bundesrat der Verordnung vorbehaltlich einiger Änderungen zu. Im Vergleich zu dem Verordnungsentwurf haben die Bundesländer die Kennzeichnung abgeschwächt: Es erhalten nun mehr Fahrzeuge eine Plakette und eine bessere Einstufung als ursprünglich vorgesehen.

Umweltverbände sowie der Verkehrsclub Deutschland (VCD) begrüßen die Feinstaubplakette ebenso wie der Verband der Automobilindustrie (VdA). Der VCD bemängelt jedoch, dass entgegen dem Entwurf auf die gesonderte Kennzeichnung der saubersten Diesel verzichtet worden sei. Dagegen wird die Verordnung mit Blick auf die zu erwartenden Fahrverbote vom Automobilclub von Deutschland (AvD) sowie dem Allgemeinen Deutschen Automobilclub (ADAC) kritisiert.

(Lfd. Nr. 26/06 vom 22.06.2006)

Quellen:

- Hilgers, Hans Anton (2005). Die Feinstaub-Richtlinie. Der aktuelle Begriff, Nr. 14/2005, 21.03.2005, Berlin.
- Bundesratsdrucksachen: BR-Drs. 144/05 vom 27.05.2005, BR-Drs. 284/05 vom 22.04.2005, BR-Drs. 162/06 vom 24.02.2006, BR-Plenarprotokoll 15/810 vom 29.04.2005.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2006). Hintergrundpapier zum Entwurf einer Verordnung zur Kennzeichnung emissionsarmer Kraftfahrzeuge. Februar 2006, Berlin.

Das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V)

von Sabine Stuppert, Fachbereich WD 5

Im Juli 2006 haben die sechs TEN-V-Koordinatoren für das Europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERTMS) und fünf vorrangige Achsen des transeuropäischen Verkehrsnetzes ihre Tätigkeitsberichte vorgelegt. Die wesentlichen Arbeitsergebnisse hat der zuständige EU-Vizepräsident Jacques Barrot der EU-Kommission vorgestellt. Diese wurden von ihr am 13.9.2006 angenommen.

In dem zusammenfassenden Ergebnis sind vier Grundsätze definiert, die die Realisierung des transeuropäischen Verkehrsnetzes stark beeinflussen könnten:

1. Bereits bei der Konzeption eines grenzüberschreitenden Vorhabens, insbesondere im Schienenverkehr, sollten die unterschiedlichen technischen Systeme der Mitgliedstaaten Berücksichtigung finden.
2. Die vorhandenen Ressourcen sollten optimal und gerecht verteilt werden.
3. Die Anwendung von Fördersätzen sollte einen Anreiz bieten, um an grenzüberschreitenden Abschnitten und an Verkehrsgengpässen die Arbeit aufzunehmen.
4. Die verfügbaren Mittel sollten hauptsächlich für grenzüberschreitende Verkehrsabschnitte, für Verkehrsgengpässe und für Projekte, die einen Mehrwert für die Gemeinschaft haben, verwendet werden.

Der Gedanke, transeuropäische Netze (TEN) für die Bereiche Verkehr (TEN-V), Energie (TEN-Energie) und Telekommunikation (eTEN) zu entwickeln, entstand Ende der 80er Jahre im Zusammenhang mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes. TEN soll den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU stärken, Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze schaffen und Wettbewerb garantieren. Der erste Aktionsplan TEN wurde 1990 verabschiedet.

Mit der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrages im Jahr 1993 bekam die europäische Verkehrspolitik und damit das transeuropäische Verkehrsnetz einen neuen Stellenwert. Ein Jahr später wurden die ersten 14 TEN-V-Projekte genehmigt und zu deren Verwirklichung im Jahr 1996 Leitlinien verabschiedet. Diese definieren die verkehrspolitischen Ziele der EU und legen die Struktur des Verkehrsnetzes als Rahmen für

den künftigen Auf- und Ausbau der europäischen Verkehrsinfrastruktur fest. Seit 2001 umfasst TEN-V nicht nur alle Verkehrsträger sondern auch Verkehrsmanagementsysteme. Bis zum Jahr 2020 soll TEN-V ein Straßennetz von rund 89.500 km, ein Schienennetz von rund 94.000 km und ein Binnenwassernetz von rund 11.250 km umfassen. Ferner gehören 210 Binnenhäfen, 294 Seehäfen und 366 Flughäfen zu TEN-V.

Die Umsetzung der TEN-V-Projekte und Achsen gestaltete sich schwierig. So war im Jahr 2003 nur ein Drittel des geplanten Verkehrsnetzes fertig gestellt, und lediglich drei der 14 im Jahr 1994 beschlossenen Projekte wurden vollendet. Daraus zog die Kommission den Schluss, dass die TEN-V-Projekte nur dann effektiv umgesetzt werden könnten, wenn sie stärker konzentriert und europaweit koordiniert würden. Infolge dessen wurden im Jahr 2004 die Leitlinien geändert und auf Basis der Vorschläge der Mitgliedstaaten eine neue Liste mit 30 vorrangigen Verkehrsachsen und Projekten erstellt. Diese bilden nun das Rückgrat von TEN-V.

TEN-V-Achsen und Projekte mit deutscher Beteiligung

Nr.	Vorhaben
1	Eisenbahnachse Berlin-Verona/Mailand-Bologna-Neapel-Messina-Palermo
2	Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnachse Paris-Brüssel-Köln-Amsterdam-London
4	Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnachse Ost (Paris-Saarbrücken-Mannheim)
15	Europäische Satellitennavigationssystem – Galileo
17	Eisenbahnachse Paris-Straßburg-Stuttgart-Wien-Bratislava
18	Binnenwasserstraße Rhein/Maas-Main-Donau
20	Eisenbahnachse Fehmarnbelt
21	Meeresautobahnen
22	Eisenbahnachse Athen-Sofia-Budapest-Wien-Prag-Nürnberg/Dresden
24	Eisenbahnachse Lyon/Genua-Basel-Duisburg-Rotterdam/Antwerpen

Weiterhin wurde die Möglichkeit geschaffen, TEN-V-Koordinatoren einzusetzen. Sie haben die Aufgaben, die Koordinierung der Investitionen zu verbessern, den Projekten notwendige politische Impulse zu geben, die Schwierigkeiten in der Planungs- und Realisierungsphase überwinden zu helfen und die Zusammenarbeit zwischen Nutzern und Betreibern sowie Investoren und Finanzinstituten zu fördern.

Für einige wichtige vorrangige Vorhaben hat die Kommission im Juli vergangenen Jahres Koordinatoren ernannt, die nun in ihren aktuellen Berichten über den Fortschritt der Realisierung des transeuropäischen Verkehrsnetzes informieren und Empfehlungen für dessen weitere Verwirklichung aussprechen. In der weiteren Verfahrensabfolge werden die Koordinatoren vom Europaparlament gehört werden.

Koordinator	Vorrangiges Vorhaben Nr. ...
Karel van Miert	1: Eisenbahnachse Berlin-Verona/Mailand-Bologna-Neapel-Messina-Palermo
Etienne Davignon	3: Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnachse in Südwesteuropa
Loyola de Palacio	6: Eisenbahnachse Lyon-Triest-Divač/Koper-Divač-Ljubljana-Budapest-ukrainische Grenze
Péter Balázs	17: Eisenbahnachse Paris-Straßburg-Stuttgart-Wien-Bratislava
Pavel Telička	27: Eisenbahnachse Warschau-Kaunas-Riga-Tallinn-Helsinki (Rail Baltica)
Karel Vinck	Umsetzung des Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystems (ERTMS)

Insgesamt beläuft sich der Investitionsbedarf für den weiteren Ausbau und die Modernisierung des transeuropäischen Verkehrsnetzes auf ca. 600 Mrd. Euro. Daraus entfallen auf die größten vorrangigen Projekte ca. 225 Mrd. Euro.

Die EU-Mitgliedstaaten müssen ihre landeseigenen TEN-V-Projekte in erster Linie selbst finanzieren. Insofern hängt deren Realisierung stark von der Finanzkraft der einzelnen Länder ab. Zusätzlich stellt der EU-Haushalt Mittel für TEN-V bereit. Für den Zeitraum 2000 bis 2006 sind

es rund 4,37 Mrd. Euro. Über den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds können nationale Investitionen in das transeuropäische Verkehrsnetz teilweise kofinanziert werden, und auch die Europäische Investitionsbank und der Europäische Investitionsfonds tragen mit Darlehen und Bürgschaften zur Finanzierung bei.

(Lfd. Nr. 40/06 vom 28.09.2006)

Quellen:

- BARROT, Jacques: TEN-V: Erster ermutigender Tätigkeitsbericht der europäischen Koordinatoren. Pressemitteilung IP/06/1186 vom 13.9.2006.
- EU-KOMMISSION: Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent: Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch der Europäischen Kommission von 2001. KOM (2006) 314endg. vom 22.6.2006.
- EU-KOMMISSION: Transeuropäisches Verkehrsnetz TEN-V - Vorrangige Achsen und Projekte 2005. Luxemburg.
- EU-KOMMISSION: Tabelle der vorrangigen TEN-V-Achsen und Projekte. Im Internet: http://ec.europa.eu/ten/transport/priority_projects/doc/2006_table_priority_axes_en.pdf [Stand: 19.9.2006].
- BERICHT DER KOORDINATOREN (2006): Im Internet: http://ec.europa.eu/ten/transport/coordinators/index_en.htm [Stand: 20.9.2006].
- BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG: Gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes. Im Internet: <http://www.bmvbs.de/dokumente/,-22785/Artikel/dokument.htm> [Stand: 20.9.2006].

Verteidigung – Militär

Die neue „Peacebuilding Commission“ der Vereinten Nationen

von Christian Behme, Fachbereich WD 2

Am 20. Dezember 2005 bestätigten die Generalversammlung und der Sicherheitsrat der VN durch gemeinsame Annahme einer Resolution die Einrichtung einer „Peacebuilding Commission“ (Kommission für Friedenskonsolidierung). Als neues sicherheitspolitisches Organ der VN soll sie die proaktive Unterstützung instabiler Länder beim Übergang von Krieg zu dauerhaftem Frieden organisieren und so die **friedenskonsolidierenden Aktivitäten** in geordnetere Bahnen lenken als bisher. Die drei Hauptzwecke der Kommission sind

- stärkere Betonung von Konfliktnachsorge als wesentliche Grundlage nachhaltiger Entwicklung und Konsolidierung,
- verbesserte Koordinierung bei der Sicherstellung einer schnellen und ausreichenden Finanzierung rascher Wiederaufbaumaßnahmen,
- effizientere Bewirtschaftung von Ressourcen durch Abstimmung einer integrierten Vorgehensweise aller Akteure.

Verhindert werden soll das – bisher nach einer Konfliktbewältigung meist zu beobachtende – **Aufmerksamkeitsdefizit** der internationalen Gemeinschaft, in dessen Folge die kaum befriedeten Länder mit noch zerbrechlichen staatlichen Ordnungen oft in ein erneu(er)tes Konfliktszenario abzurutschen drohen. Mit der neuen Kommission, die in ihrer Gesamtheit vor allem länderbezogen zusammentreten wird, schließen die VN somit eine Lücke in ihrem Institutionengefüge.

Dem ständigen **Organisationskomitee** der Kommission gehören 31 Mitglieder an mit

- 7 Vertretern des Sicherheitsrates (die 5 Veto-Mächte sind permanentes Mitglied),
- 7 Vertretern des Wirtschafts- und Sozialrats (ECOSOC),
- 5 Vertretern aus der Gruppe der 10 größten VN-Beitragszahler,
- 5 Vertretern aus der Gruppe der 10 größten Truppensteller zu VN-Operationen und
- 7 zusätzlichen Vertretern aus der Generalversammlung.

Diese Mitglieder stellenden Gruppen wählen ihre Repräsentanten für zwei Jahre nach ihren jeweiligen Regeln. Die zusätzlichen Mitglieder aus der Generalversammlung sollen so ergänzen, dass sie die Vertretung möglichst aller regionalen Gruppen sowie von Staaten, die erfolgreich zum Frieden gefunden haben, im Organisationskomitee sicherstellen. Jeder Staat kann zwar während eines Turnus nur einmal im Komitee vertreten sein, kann aber wieder gewählt werden.

Auf Antrag entweder des Sicherheitsrates, des ECOSOC, der Generalversammlung (mit Zustimmung des betreffenden Staates), eines Mitglieds der VN an der Schwelle zum Sturz (oder Rückfall) in einen Konflikt sowie auch auf Anforderung des Generalsekretärs tritt die Kommission zusammen zu so genannten **länderspezifischen Sitzungen**. Sie sollen das Haupt-Arbeitsgremium der Kommission werden. An diesen Sitzungen nehmen zusätzlich zum Organisationskomitee Vertreter des betreffenden Staates, anderer Staaten und Organisationen der Region, beteiligter Truppensteller und Geldgeber, der VN-Beauftragte vor Ort sowie Vertreter regionaler wie auch internationaler Finanzinstitutionen teil. Die Auswahl der zu verhandelnden Themen erfolgt durch das Organisationskomitee. Diesem arbeitet dabei ein durch den Generalsekretär der VN noch einzurichtendes „Peace Support Office“ zu. Darüber hinaus sollen zu allen Sitzungen der Kommission Vertreter der Weltbank, des Weltwährungsfonds und anderer institutioneller Geber sowie ein Vertreter des VN-Generalsekretärs eingeladen werden.

Die Kommission entscheidet und handelt nach dem **Konsensprinzip**. Sie berät sowohl den Sicherheitsrat – unter Wahrung dessen primärer Zuständigkeit für Frieden und Sicherheit – als auch den ECOSOC. Sie berichtet darüber hinaus jährlich schriftlich auch der Generalversammlung, die diesen Bericht dann zu beraten hat.

Mit der Einrichtung der „Peacebuilding Commission“ haben die VN im Bereich der kollektiven Sicherheit einen deutlichen **Schritt der Fortentwicklung** gemacht. Ausgangspunkt war die Einschätzung Kofi Annans, dass sich für die VN die politischen Rahmenbedingungen des Millenniumgipfels 2000 signifikant geändert haben, spätestens seit dem Disput im Jahre 2002 über den legitimen Einsatz militärischer Gewalt und die Gewährleistung kollektiver Sicherheit. So plante Annan seinen ersten Fortschrittsbericht („In größerer Freiheit. Auf dem Weg zu Entwicklung, Sicherheit und Menschenrechten für alle“) auch nicht als nur den schlichten, bei dem „Millennium+5“-Gipfel vorzulegenden Routinebericht. Er beauftragte zur Evaluation seiner oben angerissenen Lageein-

schätzung bereits in den Jahren 2002 (Durchführung des Millenniumprojekts/Earth Institute der New York Columbia University) und 2003 (Bedrohungen der internationalen Sicherheit/High-level Panel on Threats, Challenges and Change) zwei Expertenkommissionen, auf deren Empfehlungen er sich im März 2005 wesentlich stützte. Dabei fand – aufgegriffen als Vorschlag aus dem Panel-Bericht „Eine sichere Welt. Unsere gemeinsame Verantwortung“ vom Dezember 2004 – das Konzept einer „Peacebuilding Commission“ die einmütige Unterstützung der internationalen Gemeinschaft. Die Bildung der Kommission wurde daher vom VN-Gipfel der Staats- und Regierungschefs im September 2005 mit dem Auftrag, sie bis spätestens 31. Dezember 2005 „in Betrieb zu nehmen“, beschlossen.

Kontroversen bestanden im Vorfeld – neben Zusammensetzung und institutioneller Anbindung – insbesondere um Mandat und Aufgaben der Kommission. Während das „High-level Panel“ ihr ursprünglich auch präventive und Frühwarnaufgaben sowie operative Befugnisse übertragen wollte, hatte Annan nach erheblichem Widerstand bereits davon abgesehen. Die Präventionsfunktion wurde gewissermaßen ersetzt durch die Möglichkeit der VN-Mitglieder, jederzeit für sich Rat und Hilfe der Kommission heranziehen zu können. Frühwarnaufgaben sowie die Vorstellung, Aktivitäten von New York aus steuern zu können, wurden nicht weiter verfolgt. Die Kommission sollte lediglich nach einem Konflikt eine beratende Funktion ausüben. Beim September-Gipfel konnte dann zwar die Zusammensetzung der Kommission entschieden werden, teilweise offen blieb aber die institutionelle Anbindung – und damit verbunden die Frage nach den Modalitäten der Beratungsfunktion. Hatte das „High-level Panel“ mit Unterstützung der afrikanischen Staaten wie auch der Veto-Mächte die Kommission als Unterorgan des Sicherheitsrates – und so mit größtmöglicher Autorität ausgestattet – einrichten wollen, so forderten Entwicklungsländer und Blockfreie eine engere Anbindung an den ECOSOC. Ein umfassender Kompromiss dazu, der die Kommission in der Mitte zwischen den beiden Räten positioniert, wurde erst im Dezember gefunden. Es blieb bei der beim September-Gipfel getroffenen Festlegung der Kommission als Einrichtung der Generalversammlung, allerdings – neu – mit einer Art „sequentieller Beratungsfunktion“: Solange der Sicherheitsrat einen Konflikt auf der Agenda hat, arbeitet die Kommission vorrangig ihm zu (was der Kommission auch eine gewisse Durchschlagskraft verleihen dürfte), ansonsten ist eher der ECOSOC das zuständige Hauptorgan. Zur Konkretisierung des Verfahrens im „Machtgleichgewicht“ beider Hauptorgane wird es allerdings einiger praktischer Erfahrung bedürfen.

Die „Operationalisierung“ des Konzepts hat mit der **Konstituierung** des Organisationskomitees allerdings gerade **erst begonnen**. Zwar hat der Sicherheitsrat seine Vertreter – die Veto-Mächte sowie Dänemark und Tansania – benannt. Die Vertreter der Beitragszahler und der Truppensteller (beide Gruppen sind nach Schwierigkeiten in der Kriterienfestlegung erst seit Januar definiert) wie auch des ECOSOC sind jedoch bisher nicht bestimmt. Unter anderem ist das jeweilige Auswahlverfahren bisher nicht entschieden. Die Generalversammlung wird ihre Vertreter (die ja gewisse regionale Lücken schließen sollen) erst nach Benennung aller anderen Vertreter festlegen. Mit der konstituierenden Sitzung der Kommission ist daher vor Ende März 2006 nicht zu rechnen. Eine erste länderspezifische Sitzung wird derzeit nicht vor Herbst 2006 erwartet.

(Lfd. Nr. 07/06 vom 09.02.2006)

Quellen:

- Martens, Jens (2005). „In größerer Freiheit“. Der Bericht des UN-Generalsekr. zum Millennium+5-Gipfel 2005. Berlin, FES.
- ReformtheUN (2005/6). Latest Developments, Issue 89, 98 und 100. Im Internet: <http://www.reformtheun.org/index.php>.
- Schneckener, Ulrich/Weinlich, Silke (2005). Die VN-Peacebuilding-Kommission. SWP-Aktuell 37. SWP. Berlin.
- UN-General Assembly (2005). In larger freedom: towards development, security and human rights for all – Addendum Peacebuilding Commission. A/59/2005/Add. 2. New York.
- UN-General Assembly (2005). General Assembly, Acting Concurrently with Security Council Makes Peacebuilding Commission Operational. GA/10439. New York.
- UN-Security Council (2005). Resolution 1645. S/RES/1645 (2005). New York.
- Wagner, Norbert/Kanter, Karoline (2005). UN-Reform – Der Bericht des „High-level panel on threats, challenges and change“. Die Debatte in den USA. KAS-Auslandsinformationen 6/05 (45–61).

Wirtschaft – Geld – Kredit

Real Estate Investment Trust (REIT)

von Hans Anton Hilgers, Fachbereich WD 7

Bei Real Estate Investment Trusts (REITs) handelt es sich um bereits seit den 60iger Jahren in den USA entwickelte Immobiliengesellschaften, die Kapital in Gebäude und Grundstücke anlegen, diese bewirtschaften und über Mieteinnahmen und Wertsteigerungen eine Rendite zu erzielen suchen.

International haben REITs keine einheitliche **Rechtsform**. In den USA besteht die Möglichkeit, einen REIT in der Rechtsform eines Trust oder einer Kapitalgesellschaft aufzulegen, während in den Niederlanden und in Frankreich die Rechtsform einer beschränkt haftenden Kapitalgesellschaft vorgeschrieben ist. In Australien und Kanada haben REITs den Status eines Unit Trust und in Belgien den eines Investmentfonds; in Japan besteht die Verpflichtung zu einer Lizenzierung als **Asset-Management-Unternehmen**.

REITs sind stets so strukturiert, dass die **Einkünfte** größtenteils aus Vermietung und Verpachtung sowie aus Veräußerungsgewinnen von Immobilien stammen, und das Vermögen größtenteils aus Immobilien, Immobilienbeteiligungen oder Anteilen an Immobiliengesellschaften besteht. REITs garantieren hohe **Mindestausschüttungen**, die beispielsweise zwischen 80 % in Belgien und über 90 % in den USA und Japan bis hin zu 100 % in den Niederlanden variieren.

International ist für einen REIT die Besteuerung der Erträge auf der Anlegerseite bei weitgehender Steuerfreiheit auf Gesellschaftsebene charakteristisch. Die Berücksichtigung von Verlusten ist auf Anlegerseite demgegenüber regelmäßig ausgeschlossen. Im internationalen Vergleich sind börsennotierte REITs grundsätzlich nicht verpflichtet, die ausgegebenen Anteile zum Stichtagswert zurückzunehmen; eine eingeschränkte **Rücknahmeverpflichtung** besteht bei nicht börsennotierten REITs ausschließlich in Kanada und Australien.

Die Vorteile einer Einführung eines deutschen REIT bestünden unter anderem in der Erweiterung des Anlagespektrums. In- und ausländi-

sche Anleger, die sich indirekt am Immobilienvermögen beteiligen möchten, haben derzeit nur die Möglichkeit, in sog. Immobilien-Aktiengesellschaften, in geschlossene oder in offene Immobilienfonds zu investieren.

Geschlossene Fonds als auch **Immobilien-Aktiengesellschaften** haben das Problem, dass sie über kein klar definiertes, für jeden Anleger nachvollziehbares Betätigungsfeld verfügen. **Offene Fonds**, bei denen die Anleger grundsätzlich jederzeit ihre Anteile kaufen oder verkaufen können, müssen beispielsweise eine unter Umständen unwirtschaftliche **hohe Liquiditätsreserve** halten, um jederzeit Anteilscheine zum Rücknahmepreis zurücknehmen zu können. Ziehen sich viele Anleger zurück, droht im Extremfall sogar die Illiquidität, wie jüngere Erfahrungen in Deutschland zeigen. Während sich klassische Immobilienfonds vornehmlich an konservative und risikoscheue Anleger wenden, richten sich REITs vor allem an institutionelle Anleger mit höheren Renditeerwartungen und damit korrespondierender größerer Risikobereitschaft.

REITs ermöglichen des Weiteren eine verstärkte Mobilisierung des **in Unternehmen gebundenen Immobilienbesitzes**. Hierdurch wird den Firmen Liquidität zugeführt und die **Reinvestition** freiwerdender Mittel in deren Kerngeschäft erleichtert. Ein Hemmnis für die Veräußerung von Immobilien ist aber zurzeit die dann fällig werdende Besteuerung der aufgelaufenen „**stillen Reserven**“. Hierbei handelt es sich um die Differenz zwischen dem Marktwert der Immobilie und ihrem Buchwert. Diese steuerliche Barriere soll nach der durch die Finanzwirtschaft ins Leben gerufenen Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD) für eine Übergangszeit von fünf Jahren durch eine ermäßigte Besteuerung, eine sog. „**exit tax**“, abgemildert werden.

Zur Erhöhung der Markttransparenz wird von der IFD gefordert, dass deutsche REITs ihren Publizitätspflichten durch eine Rechnungslegung nach **IFRS (International Financial Reporting Standards)** nachkommen, und damit unter anderem Immobilien zu Verkehrswerten bilanziert werden müssen.

Als **Unternehmensrechtsform** kommt eine Aktiengesellschaft (AG) in Betracht, um die einfache Übertragbarkeit von Aktien sowie die Sicherungsmechanismen des Aktiengesetzes und ggf. die Börsenaufsicht zu gewährleisten. Als Markthemmnis wird hierbei das sog. **Streubesitzkriterium** betrachtet, das Vorgaben zur Eigentümerzahl oder Struktur der REIT-AG beinhalten kann. Zurzeit werden das sog. Trustvermögensmodell und das Dividendenmodell diskutiert.

Die IFD hat zur Ausgestaltung eines deutschen REIT unter anderem das sog. **Trennungs- oder Trustvermögensmodell** entwickelt. Nach diesem Modell wird das Immobilienportofolio der REIT-AG in ein Sondervermögen (ähnlich der Gestaltung bei offenen Immobilienfonds) überführt.

Die Anleger erhalten sowohl eine **Aktie der REIT-AG als auch Anteile am Sondervermögen**, die untrennbar miteinander verbunden sind. Der Vorteil der Ausgliederung des Immobilienvermögens des REIT in ein Sondervermögen besteht darin, dass auf diese Weise Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung ausgeschüttet werden können.

Die Erträge aus dem Sondervermögen sollen den Anlegern direkt steuerlich zugerechnet werden. Auch eine angemessene Besteuerung ausländischer Investoren wäre dadurch gewährleistet, da für Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung die Bundesrepublik Deutschland auch nach den Doppelbesteuerungsabkommen das Besteuerungsrecht behalten würde.

Das in Anlehnung an Überlegungen in Großbritannien konzipierte sog. **Dividendenmodell** mit **Streubesitzklauseln** sieht eine **Begrenzung der unmittelbaren Beteiligung** an der börsennotierten REIT-AG auf unter 10 % vor. Damit soll erreicht werden, dass Ausschüttungen an ausländische Anteilseigner zum normalen Dividendensteuersatz nach dem jeweiligen Doppelbesteuerungsabkommen besteuert werden können.

Bereits im November 2005 haben die die Bundesregierung tragenden Parteien in ihrem Koalitionsvertrag die Einführung von REITs unter der Bedingung vereinbart, dass „die verlässliche Besteuerung beim Anleger sichergestellt wird und positive Wirkungen auf Immobilienmarkt und Standortbedingungen zu erwarten sind.“

Die politische Entscheidung zur Einführung deutscher REITs steht noch aus. Das Vereinigte Königreich hat zwischenzeitlich einen Entwurf für die Einführung eines UK-REIT zum 01.01.2007 vorgelegt und in Frankreich soll sich bereits der entsprechende Markt für REITs (Sociétés d'Investissements Immobiliers Cotées – SIIC) – verdoppelt haben.

(Lfd. Nr. 22/06 vom 10.05.2006)

Quellen:

- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) GmbH in Kooperation mit dem Department of Real Estate, Stiftungslehrstuhl für Immobilienökonomie der European Business School (Hrsg) im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Staatliche Rahmenbedingungen für neue Assetklassen im internationalen Vergleich – Private Equity und REITs –, Mannheim, den 23.05.2005.

- Voigtländer, Michael, Der deutsche REIT – Grundzüge und steuerpolitischer Anpassungsbedarf, IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1/2006, S. 3 – 15.
- Initiative Finanzstandort Deutschland (IFD), Sicherstellung der deutschen Besteuerung ausländischer REIT-Aktionäre, abrufbar im Internet: www.finanzstandort.de (Stand: 02.05.06).
- Haidmann, Richard, Die Welt vom 19.04.2006: „Städtische Wohnungen an die Börse – Über REITs behalten finanzschwache Städte die Planungshoheit am Wohnungsmarkt“.

Tourismusbeirat

von Katja Meyer zu Heringdorf, Ursula Schmitt, Fachbereich WD 5

Am 3. April 2006 hat sich der *Beirat für Fragen des Tourismus beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Tourismusbeirat)* neu konstituiert.

Ihm gehören 31 Mitglieder aus Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, den kommunalen Spitzenverbänden und den Tourismusverbänden an, unter ihnen die Vorsitzende und die Obleute des Tourismusausschusses des Deutschen Bundestages. Den Vorsitz der konstituierenden Sitzung führte der Beauftragte der Bundesregierung für Tourismus, Ernst Hinsken.

Der Tourismusbeirat wurde durch Erlass des Bundesministers für Wirtschaft vom 30. Juni 1977 eingerichtet, um die Interessen von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft sowie kommunalen Gremien und Verbänden zusammenzuführen. Er hat weiterhin die Aufgabe, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in Fragen der Tourismuspolitik zu beraten und durch gutachtliche Stellungnahmen zu unterstützen. Die Mitgliedschaft im Beirat ist ein persönliches Ehrenamt, das keine Vertretung zulässt. Die Mitglieder sind nicht weisungsgebunden und sollen über besondere Erfahrungen im Bereich der Fremdenverkehrswirtschaft verfügen. Die unterschiedlichen Fachrichtungen der Fremdenverkehrswirtschaft finden bei der Zusammensetzung des Beirats angemessene Berücksichtigung. Die Berufung erfolgte zunächst für die Dauer von drei Jahren. In der Sitzung des Beirats am 19.12.1986 wurde dann jedoch beschlossen, die Berufungsperiode an der Legislaturperiode des Deutschen Bundestages zu orientieren. Eine mehrmalige Berufung ist zulässig.

In der 15. Wahlperiode nahmen der damalige Vorsitzende und die Obleute des Ausschusses für Tourismus des Deutschen Bundestages als ständige Gäste an den Sitzungen des Beirats teil. Seit Beginn der 16. Wahlperiode sind die Vorsitzende und die Obleute ordentliche Beiratsmitglieder. Ausweislich des Dritten Berichts der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes hat sich auch der Frauenanteil im Tourismusbeirat erhöht: Nachdem es 1990 nur ein weibliches Mitglied im Beirat gab, ist ihre Anzahl bis heute auf fünf weibliche Beiratsmitglieder gestiegen.

Die Geschäftsführung des Beirates liegt beim Bundesministerium für Wirtschaft, das zu den Sitzungen des Beirates einlädt und die Tagesordnung festsetzt. Der Beirat soll in der Regel zweimal jährlich einberufen werden und darüber hinaus, wenn dies von mindestens fünf Mitgliedern unter Angabe der Tagesordnung beantragt wird.

Der Bundesminister für Wirtschaft ist berechtigt, gutachtliche Äußerungen und sonstige Stellungnahmen des Beirates zu verwerten. Ihre Veröffentlichung bedarf der Zustimmung des Beirates.

Inhaltlich will der Beirat einen regelmäßigen Dialog über tourismuspolitische Fragen führen, um weitere Potenziale für Wachstum und Beschäftigung zu erschließen.

Übereinstimmend sprachen sich die Mitglieder des Beirats in der konstituierenden Sitzung für mehr Chancengleichheit deutscher Unternehmen im europäischen Wettbewerb in einzelnen Tourismussektoren sowie für die Novellierung bestimmter Verordnungen, wie z. B. die Pauschalreiserichtlinie, aus. In seiner nächsten Sitzung wird sich das Gremium mit der Berichterstattung der Medien über touristische Themen befassen. Angeregt wurde auch ein nationales Tourismuskonzept, das Kernaussagen zur weiteren Entwicklung aller Tourismusbereiche beinhaltet und Wachstumssektoren, wie etwa den Städte- und Kulturtourismus oder Gesundheitsurlaub, besonders herausstellt. Die vom Bundeswirtschaftsministerium finanzierte Grundlagenuntersuchung des Deutschen Tourismusverbandes zum „Städte- und Kulturtourismus in Deutschland“ wurde gut geheißen und soll für weitere Entscheidungen richtungweisend sein.

In Vorbereitung der Fußballweltmeisterschaft 2006 in Deutschland zeigte sich der Tourismusbeirat überzeugt, dass das Reiseland Deutschland für die Gäste aus aller Welt gut gerüstet sei. Er teilte die Erwartun-

gen der Branche von zusätzlich 5 Millionen Übernachtungen, ca. 40.000 neuen Arbeitsplätzen und einem kräftigen Umsatzplus. Die Aktivitäten in den Städten und touristischen Regionen zur FIFA WM 2006 einschließlich der von der Bundesregierung unterstützten Service- und Freundlichkeitskampagne würden Deutschland als begehrenswertes und gastfreundliches Reiseziel bekannter machen.

(Lfd. Nr. 23/06 vom 10.05.2006)

Quellen:

- Mitteilung des BMWi an die Presse vom 3. April 2006-05-02
<http://www.bmwi/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen>.
- Dritter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes <http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/gleichstellung,did=5260.html>.
- Mitglieder des Beirates für Fragen des Tourismus beim BMWi
<http://www.bmwi.bund.de/BMWi/Navigation/root,did=32378.html>.
- Satzung des Tourismusbeirats
<http://www.bmwi.bund.de/BMWi/Navigation/root,did=8240.html>.

Scoring

von Sabine Stuppert, Schreier, Fachbereich WD 5

Der Begriff „Scoring“ stammt aus dem Englischen und bedeutet zählen, einstufen, rechnen, „Punkte machen“.

Scoring ist das systematische Verfahren, künftiges Verhalten von Personen oder Personengruppen, die bestimmte gemeinsame Merkmale (Eigenschaften, Verhaltensweisen) aufweisen, zu prognostizieren. Dabei wird angenommen, dass Personen mit gleichen oder vergleichbaren Merkmalen sich auch gleich oder zumindest ähnlich verhalten. Scorings dienen immer häufiger als Grundlage für wirtschaftliche Entscheidungsprozesse. Im Unterschied zum Unternehmens-Rating wird das Scoring in erster Linie im Verbraucherbereich eingesetzt.

Beim Scoring werden zum einen personenbezogene Daten und zum anderen Erfahrungswerte aus der Vergangenheit zu Grunde gelegt. Mittels mathematisch-statistischer Analyse wird aus dieser Daten- und Erfahrungswertemenge eine Kennzahl, der Score gebildet und daraus Schlüsse über das Verhalten der „gescorten“ Person in der Zukunft gezogen.

Daten und Erfahrungswerte, die als Merkmale in das Scoring mit einfließen können, sind die allgemeinen finanziellen Verhältnisse, soziodemografische Daten (z.B. Alter, Geschlecht, Nationalität, Hautfarbe, Familienstand, Kinderzahl, Religionszugehörigkeit, Adresse, Dauer des Mietverhältnisses, Bildungsstand, berufliche Qualifikation, Arbeitgeber, Gesundheitszustand etc.) oder auch Vertragsdaten (z.B. Anzahl von Verträgen, Konten und Kreditkarten, Informationsbereitschaft des Kunden etc.). Diese Merkmale werden je nach Unternehmen, welches das Scoring durchführt, verschieden bewertet, gewichtet und aggregiert. Die gescorte Person weiß in der Regel nicht, welche der genannten Merkmale konkret in das Scoring eingehen und wie deren Gewichtung ist, d.h. welche Bedeutung sie für die positive oder ggf. auch negative Beurteilung einer Person haben.

Je nach Herkunft der Daten wird zwischen externem und internem Scoring unterschieden. Beim externen, dem so genannten Büro-Scoring stammen die Daten von anderen Unternehmen wie zum Beispiel Wirtschaftsauskunfteien oder Adresshändlern. Diese wiederum erhalten Kundenprofile beispielsweise von Versandhäusern und Versicherungen oder beziehen ihre Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen. Das interne Scoring dagegen nutzt nur unternehmenseigene Kundendaten.

Scoring-Systeme sind in der Regel selbstlernende Systeme, d.h. die Erkenntnisse aus einem aktuellen Score fließen automatisch wieder in die Grunddatenmenge ein. Daraus folgt eine ständige Anpassung des Scorings an veränderte Rahmendaten oder eine veränderte Marktlage.

Gegenstand von Scoring kann jeder Bereich menschlichen Verhaltens sein. Der bekannteste Typ des Scorings ist das Kredit-Scoring, das die Kreditwürdigkeit (Bonität) des Antragstellers und das Kreditausfallrisiko bewertet. Dies erfolgt auf der Grundlage von zuvor definierten, als kreditrelevant angesehenen Merkmalen, die von den Kreditantragstellern erhoben werden. Die Daten für die Bonitätsbewertung werden von Wirtschaftsauskunfteien (u.a. Schufa) gesammelt. Auch in der Werbung wird auf das Scoring zurückgegriffen, um zielgenaue, individualisierte Produktwerbung („one-to-one-Marketing“) zu betreiben, indem das künftige Kaufverhalten prognostiziert wird. Callcenter nutzen ebenfalls das Scoring. So entscheidet bei einigen großen Mobilfunkunternehmen mit Callcentern der Computer anhand einer Bewertung der Kundendaten (Umsätze etc.), welcher Kunde in der Warteschlange als nächstes bedient wird. Im Bereich der inneren Sicherheit basiert die Rasterfahndung ebenfalls auf dem Scoring.

Das Scoring birgt Chancen und Risiken. Befürworter argumentieren, dass das Verfahren im Verbraucherbereich, insbesondere beim Kredit-Scoring zu schnelleren, gerechteren und objektiveren Entscheidungen führe. Zugleich schütze es den Verbraucher vor Überschuldung.

Dagegen kritisieren vor allem Verbraucher- und Datenschützer, dass die Anwendung des Scorings eine so nicht bewiesene Gesetzmäßigkeit menschlichen Verhaltens voraussetze. Dem Verfahren fehle Transparenz, da die Ausgangsdaten einer Bewertung unterzogen würden, die der Verbraucher nicht überblicken könne. Es werde ein Score gebildet, bei dem er weder wisse, wie er zustande gekommen noch wie hoch er sei. Auch würden individuelle Abweichungen und eine mögliche diskriminierende Wirkung nicht hinreichend berücksichtigt. So würden nicht nur personenbezogene Daten wie das Einkommen oder die Zahlungsmoral, sondern auch soziodemografische Werte mit einbezogen, die die Gefahr einer Diskriminierung bergen.

Im Rahmen des Symposiums „Scoring – Chancen und Risiken für Verbraucher“ am 27.6.2006 hat Bundesminister Horst Seehofer die Ergebnisse der von ihm in Auftrag gegebenen Studie „Scoringssysteme zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit – Chancen und Risiken für Verbraucher“ gemeinsam mit Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Verwaltung und Verbraucherschutz diskutiert. Nach Auffassung des Bundesministers ist das Scoring gerade im Kreditbereich ein Verfahren, „das die oft notwendige Bonitätsprüfung auf objektivere Grundlagen“ stellt. Allerdings forderte auch er mehr Transparenz beim Scoring. „Der Kunde hat ein Recht darauf zu erfahren, welche Informationen man über ihn erhebt und speichert und was damit gemacht wird.“ Falls diese Transparenz nicht freiwillig hergestellt würde, könne dies mittels einer gesetzlichen Regelung geschehen.

(Lfd. Nr. 28/06 vom 01.08.2006)

Quellen:

- BAUM, Karl-Heinz (2006): Seehofer fordert Datenschutz – Minister kritisiert Prüfverfahren bei Vergabe von Krediten. Frankfurter Rundschau, 28.6.2006. Frankfurt.
- Bundesminister SEEHOFER, Horst (2006): Seehofer fordert die Verbesserung der Transparenz bei Bonitätsprüfung. Pressemitteilung Nr. 111, 27.6.2006. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Berlin.
- DROST, Frank M. (2006): Seehofer warnt Banken – Minister fordert mehr Transparenz bei Bonitätsprüfungen. Handelsblatt. 26.6.2006. Berlin.
- KAMP, Meike und WEICHERT, Thilo (2005): „Scoringssysteme zur Beurteilung der Kreditwürdigkeit – Chancen und Risiken für Verbraucher“. Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) im Auftrag des Bundesministeriums

für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) bzw. der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), Projekt-Nummer 04HS051. 15.05.2005 bis 25.11.2005. Veröffentlicht am 27.2.2006. Abrufbar unter: http://www.bmelv.de/cln_044/nn_760530/SharedDocs/downloads/02-Verbraucherschutz/Finanzdienstleistungen/scoring.html [Stand 24. Juli 2006].

- VON DER HAGEN, Hans (2006): Das ganze Leben in einer Zahl – Scoring-Verfahren standardisieren den Verbraucher. Süddeutsche Zeitung, 15.7.2006. München. Abrufbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/artikel/780/56724/>. [Stand 24. Juli 2006].
- WEICHERT, Thilo (2006): Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der neu gefassten Bankenrichtlinie und der neu gefassten Kapitaladäquanzrichtlinie. Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD). Abrufbar unter: <http://www.datenschutzzentrum.de/scoring/060404-bankenrichtlinie.htm>. [Stand 21. Juli 2006].
- RAUNER, Max (2007): Deutschland privat. Die Zeit, 30/2006, 20.7.2006. Hamburg.

Zivilrecht – Strafrecht

Geistiges Eigentum (Intellectual Property)

von Hans Anton Hilgers, Klaus Elfring, Fachbereich WD 7

Der Schutz geistigen Eigentums ist nicht nur für die Förderung von Innovationen und kreativem Schaffen wichtig, sondern auch für die Entwicklung des Arbeitsmarktes und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Durch die anstehende Novellierung des Urhebergesetzes gewinnt auch die **Richtlinie 2004/48/EG** zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums (ABl. L 195 vom 02.06.2004, S. 16) an Aktualität, die bis zum 29. April 2006 in nationales Recht umzusetzen ist.

Unter dem Begriff „Geistiges Eigentum“ sind die Schutzrechte zu verstehen, die durch das Urheberrecht und die verwandten Schutzrechte sowie den gewerblichen Rechtsschutz geschützt werden. Während das **Urheberrecht** den Schutz bestimmter kultureller Geistesschöpfungen (Werke) regelt, werden andere geistige Leistungen auf kulturellem Gebiet, die selbst keine Schöpfungen darstellen und sich auf bereits vorhandene Werke beziehen, durch so genannte **verwandte Schutzrechte** geschützt.

Der **gewerbliche Rechtsschutz** umfasst diejenigen Regelungen, die dem Schutz des geistigen Schaffens auf gewerblichem Gebiet dienen. Hierzu zählen das Patent-, Muster-, Marken- und Wettbewerbsrecht. Das **Patentrecht** gewährt ein ausschließliches Verwertungsrecht für Erfindungen. Durch das **Geschmacksmusterrecht** werden ausschließliche Rechte begründet, Muster und Modelle mit ästhetischem Wert nachzubilden und zu verbreiten. Das **Markenrecht** berechtigt den Inhaber, ein Produkt oder eine Dienstleistung erstmals in den Verkehr zu bringen und die Marke als Schutz vor Konkurrenten zu nutzen. Das **Wettbewerbsrecht** schließlich will unlautere Wettbewerbspraktiken unterbinden.

Die dogmatische Berechtigung des Begriffs „Geistiges Eigentum“ ist nicht unumstritten. So wird teilweise darauf verwiesen, dass die deutsche Privatrechtsordnung von „Eigentum“ nur in Zusammenhang mit Sachen, also körperlichen Gegenständen, spricht. Demzufolge sei der Begriff **„Immaterialgüterrechte“** vorzuziehen. Indessen hat der Bundesgerichtshof bereits im Jahre 1954 in einer grundlegenden Entscheidung von geistigem Eigentum in Zusammenhang mit einem urheberrechtlich geschützten Schöpfungsakt gesprochen (BGHZ 17, 266,

278 f.). Und auch der deutsche Gesetzgeber hat den Begriff „Geistiges Eigentum“ anerkannt, wie er es durch das „Gesetz zur Stärkung des Schutzes des geistigen Eigentums und zur Bekämpfung der Produktpiraterie“ (BGBl. I S. 422) bereits 1990 zum Ausdruck gebracht hat. Dies entspricht im Übrigen auch dem internationalen Sprachgebrauch (**intellectual property, propriété intellectuelle**).

Auch auf europäischer Ebene wurden zahlreiche Maßnahmen zum Schutz des geistigen Eigentums getroffen, um die Unterschiede zwischen den Rechtsordnungen, die als Schutzbarrieren für den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr wirken, zu überwinden. Von erheblicher Bedeutung ist insbesondere die Einführung der **Gemeinschaftsmarke** sowie des **Gemeinschaftsmusters und -modells**. Eine Einigung auf ein **Gemeinschaftspatent** konnte indessen bislang noch nicht erzielt werden. Im Bereich des Urheberrechts konnte eine Rechtsangleichung insbesondere hinsichtlich des Schutzes von Computerprogrammen, Datenbanken sowie Satellitenrundfunk und Kabelweiterverbreitung erreicht werden.

Auf internationaler Ebene wird das geistige Eigentum vor allem durch das TRIPS-Übereinkommen (**TRIPS = trade related aspects of intellectual property rights**) vom 15. April 1994 (BGBl. II S. 1730) geschützt. Das TRIPS-Übereinkommen gehört zu den für alle 149 Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation (WTO) verbindlichen Verträgen und trat am 1. Januar 1995 in Kraft. Ziel des TRIPS-Übereinkommens ist es, Verzerrungen und Behinderungen des internationalen Handels zu verringern, einen wirksamen und angemessenen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums zu fördern und sicherzustellen, dass die Maßnahmen und Verfahren zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums nicht selbst zu Schranken für den rechtmäßigen Handel werden.

Diese Zielsetzung des **TRIPS-Übereinkommens** wird erst vor dem Hintergrund des Verhältnisses von internationalem Handel und dem Schutz des geistigen Eigentums deutlich: Im Hinblick auf das handelspolitische Ziel des freien Warenverkehrs kommt dem Schutz des geistigen Eigentums sowohl eine handelshemmende als auch eine handelsfördernde Wirkung zu. Rechte des geistigen Eigentums gewähren den Rechtsinhabern Ausschließlichkeitsrechte, die auf den Geltungsbereich der jeweiligen Gesetze beschränkt sind (Territorialitätsprinzip). So genießt der Inhaber eines deutschen Patents Patentschutz zunächst nur in Deutschland. Derart geschützte Produkte können damit nicht in solche Staaten exportiert werden, in denen für vergleichbare Produkte bereits Ausschließlichkeitsrechte bestehen. Hierdurch kommt es zu Importbeschränkungen und einer Behinderung des freien Handels. Andererseits

ist ein angemessener Schutz des geistigen Eigentums zugleich Voraussetzung des freien Handels, weil die Rechtsinhaber im Exportland auf einen Schutz angewiesen sind und ansonsten auf einen Export ihrer Produkte verzichten. Somit stellt ein unzureichender Schutz des geistigen Eigentums ein Hemmnis für den internationalen Handel dar.

Wegen der leichten Umlauffähigkeit geistiger Güter, die mit ihrer erstmaligen Nutzung oder Verwertung in der Regel der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, kommt es in den Staaten, die selbst keinen oder nur einen unzureichenden Schutz des geistigen Eigentums vorsehen, vielfach zu Nachahmungen und **Produktpiraterie**. Die unter Ausnutzung der geistigen Güter produzierten Waren werden anschließend dem weltweiten Handel zugeführt und verursachen damit erhebliche wirtschaftliche Schäden. Interesse an einem wirksamen internationalen Schutz des geistigen Eigentums haben vor allem die Industriestaaten. Forschung und Entwicklung neuer Produkte haben in den letzten Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewonnen. Industriegüter weisen zunehmend einen hohen technologischen und intellektuellen Gehalt auf. Insbesondere die Produktion von Gütern in Bereichen wie **Telekommunikation, Pharmazie** oder **Biotechnologie** verlangt einen erheblichen Einsatz an Forschung, Wissen und Kreativität mit steigenden Kosten für die Unternehmen.

In einer **Informationsgesellschaft** setzt sich mehr und mehr die Erkenntnis durch, dass das Recht des *geistigen* Eigentums gleichwertig neben dem Recht des Sacheigentums steht und es eine Aufgabe der Rechtswissenschaft darstellt, neben den Unterschieden zwischen Patent-, Marken- und Urheberrecht stärker die gemeinsamen Strukturen in einem Gesetzbuch bis hin zu einem „**Allgemeinen Teil des geistigen Eigentums**“ herauszuarbeiten (so bereits Ansgar Ohly, Geistiges Eigentum?, JZ 2003, S. 545 ff).

(Lfd. Nr. 20/06 vom 12.04.2006)

Quellen:

- Hilgers, Hans Anton in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Historische und rechtliche Grundlagen über geistiges Eigentum sowie Perspektiven des geistigen Eigentums, Ausarbeitung vom 26.09.2003, 2. WF VII 134/03;
- Elfring, Klaus, Geistiges Eigentum in der Welthandelsordnung – Auswirkungen des TRIPS-Übereinkommens auf den internationalen Schutz geistigen Eigentums unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsdurchsetzung und der Rechtsentwicklung, Göttingen, Dissertation 2006, erscheint in Kürze;
- Maskus, Kieth E., The International Regulation of Intellectual Property, Weltwirtschaftliches Archiv 134 (1998), S. 186;
- Peifer, Karl-Nikolaus, Brainpower and Trade: The Impact of TRIPS on Intellectual Property; German Yearbook of International Law 39 (1996), S. 100.

Reform des Unterhaltsrechts

von Josef Kestler, Dennis Walczak, Fachbereich WD 7

Am 5. April 2006 hat die Bundesregierung den **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts** beschlossen. Der Regierungsentwurf ist dem Bundesrat zur Stellungnahme zugeleitet worden. Er basiert weitgehend auf einem Referentenentwurf, den das Bundesjustizministerium am 26. April 2005 – also noch in der letzten Wahlperiode vor den vorgezogenen Wahlen zum 16. Deutschen Bundestag – vorgelegt hatte. Im Koalitionsvertrag vom 18. November 2005 verständigten sich CDU, CSU und SPD auf eine Reform des Unterhaltsrechts, die die Situation von Familien mit Kindern weiter verbessert. Die FDP-Fraktion hat in einem Antrag vom 8. März 2006 die Vorlage eines Gesetzentwurfs angemahnt, in dem das Unterhaltsrecht den veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst wird.

Der Regierungsentwurf vom 5. April 2006 reagiert auf die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse und den eingetretenen Wertewandel: Steigende Scheidungszahlen, die steigende Anzahl berufstätiger Mütter, die zunehmende Anzahl neuer Familienformen wie die nichteheliche Lebensgemeinschaft oder allein erziehender Mütter oder Väter, die vermehrte Gründung von „Zweitfamilien“ mit Kindern nach Scheidung einer ersten Ehe sowie die steigende Zahl von Mängelfällen, in denen das Einkommen des Unterhaltspflichtigen nicht für alle Unterhaltsberechtigten ausreicht, machen eine Reform des Unterhaltsrechts insbesondere im Hinblick auf den Schutz betroffener Kinder erforderlich. Vor diesem Hintergrund verfolgt der Entwurf drei Hauptziele: Förderung des Kindeswohls, Stärkung der Eigenverantwortung nach der Ehe sowie Vereinfachung des Unterhaltsrechts.

Um die Ziele „Förderung des Kindeswohls“ und „Vereinfachung des Unterhaltsrechts“ zu erreichen, ist eine **Änderung der Rangfolge im Unterhaltsrecht** sowie eine damit einhergehende Besserstellung nicht verheirateter Mütter und Väter, die Kinder betreuen, vorgesehen. Nach bisherigem Recht teilen sich die minderjährigen und die ihnen gleichgestellten Kinder den ersten Rang als Unterhaltsgläubiger mit geschiedenen und aktuellen Ehegatten. Innerhalb des ersten Ranges wird der erste Ehegatte in bestimmten Fällen gegenüber dem zweiten Ehegatten privilegiert. Sowohl erster als auch zweiter Ehegatte sind wiederum gegenüber der nicht verheirateten Mutter (bzw. Vater) privilegiert, die sich mit ihrem Unterhaltsanspruch wegen der Kinderbetreuung im zweiten Rang befindet.

Künftig soll nach dem Entwurf der **Kindesunterhalt Vorrang vor allen anderen Unterhaltsansprüchen** haben und auf diese Weise unter anderem die Zahl minderjähriger Sozialhilfeempfänger reduziert werden. § 1609 des Entwurfs soll das bisherige Zusammenspiel von § 1582 und § 1609 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) ersetzen. Die nach dem Entwurf vorgesehene Rangfolge bezüglich des Unterhaltsanspruchs stellt sich wie folgt dar:

- Im ersten Rang steht nun allein der Unterhaltsanspruch der minderjährigen sowie der ihnen gleichgestellten Kinder, so dass zuerst Unterhaltsansprüche der Kinder in voller Höhe befriedigt werden müssen, bevor Ehegatten oder geschiedene Ehegatten berücksichtigt werden können.
- Im zweiten Rang stehen alle kinderbetreuenden Elternteile, unabhängig davon, ob sie verheiratet sind oder waren bzw. gemeinsam oder allein ein Kind erziehen, sowie Ehegatten – auch nach der Scheidung – bei langer Ehedauer, da hier über Jahre hinweg Vertrauen in die eheliche Solidarität gewachsen ist.
- Im dritten Rang stehen die Ehegatten, die nur verhältnismäßig kurze Zeit verheiratet waren, und diejenigen, die keine Kinder betreuen.

Mit der Änderung des Lebenspartnerschaftsgesetzes durch das Gesetz zur Überarbeitung des Lebenspartnerschaftsrechts vom 15. Dezember 2004 (BGBl. I, S. 3396) werden Lebenspartner Ehegatten gleichgestellt; diese gesetzgeberische Wertung wird in der Neuregelung der unterhaltsrechtlichen Rangfolge nachvollzogen. Ansonsten soll nach dem Regierungsentwurf die Rangfolge unverändert bleiben.

Zur Besserstellung nicht verheirateter Mütter und Väter, die Kinder betreuen, soll zudem § 1615I BGB geändert werden. Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage, wonach nicht verheiratete Mütter und Väter nach der Geburt eines Kindes nur dann über drei Jahre hinaus Anspruch auf Betreuungsunterhalt haben, wenn eine Untersagung des Anspruchs „grob unbillig“ wäre, soll nach dem Entwurf nun eine einfache „Unbilligkeit“ genügen.

Der Entwurf führt eine für alte und neue Bundesländer nun einheitliche **gesetzliche Definition des Mindestunterhalts minderjähriger Kinder** ein. Mit § 1612a des Entwurfs wird dieser in Anlehnung an den steuerlichen Freibetrag für das sog. sächliche Existenzminimum (Kinderfreibetrag) gesetzlich definiert und das Unterhaltsrecht insofern an das Steuer- und Sozialrecht angepasst. Die bisher einschlägige Regelbetrag-Verordnung vom 6. April 1998 (BGBl. I S. 666) entfällt. Mit § 1612b

des Entwurfs soll zudem eine **vereinfachte Kindergeldverrechnung** eingeführt werden, indem das Kindergeld unterhaltsrechtlich dem Kind zugewiesen wird. Damit soll eine Vereinfachung des Unterhaltsrechts erreicht werden. Der Entwurf trägt u. a. der Forderung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 9. April 2003 Rechnung, im Bereich des Kindesunterhalts mehr Normenklarheit zu schaffen.

Um das Ziel „Stärkung der Eigenverantwortung nach der Ehe“ zu erreichen, wird der schon nach bisheriger Rechtslage geltende **Grundsatz der Eigenverantwortung** ausdrücklich in § 1569 des Entwurfs verankert. Die Gerichte sollen dazu bewegt werden, Unterhaltsansprüche geschiedener Ehepartner eher und stärker als bislang zu befristen oder in der Höhe zu begrenzen und auf diese Weise „Zweitfamilien“ zu entlasten. Der in der Ehe erreichte Lebensstandard soll nicht länger der vorrangige Maßstab dafür sein, ob und ggf. welche Erwerbstätigkeit nach einer Scheidung zumutbar ist. Unterhaltsvereinbarungen vor der Scheidung bedürfen nach § 1585c des Entwurfs nun der notariellen Beurkundung. Durch die Mitwirkung eines Notars soll eine fachkundige und unabhängige Beratung sichergestellt und die Vertragspartner sollen vor übereilten Erklärungen bewahrt werden.

Die neuen Vorschriften sollen grundsätzlich auch für „Altfälle“ gelten, soweit es den Betroffenen unter Berücksichtigung ihres Vertrauens in die einmal getroffene Regelung zumutbar ist. Die beteiligten Verbände, der Bundesgerichtshof und die Bundesländer haben nach Mitteilung des Bundesjustizministeriums fast einhellig positiv auf die Reformvorschläge reagiert. Im Regierungsentwurf ist vorgesehen, dass die Unterhaltsrechtsreform am 1. April 2007 in Kraft tritt.

(Lfd. Nr. 24/06 vom 05.05.2006)

Quellen:

- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts (BR-Drucksache 253/06 vom 7. April 2006).
- Pressemitteilung des Bundesjustizministeriums vom 5. April 2006 (www.bmj.bund.de).
- Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Unterhaltsrechts vom 26. April 2005 (www.bmj.bund.de/mdia/archive/943.pdf).
- Antrag der FDP-Fraktion „Unterhaltsrecht ohne weiteres Zögern sozial und verantwortungsbewusst den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anpassen“ (BT-Drucksache 16/891 vom 8. März 2006).
- Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 9. April 2003, 1 BvL 1/01, 1 BvR 1749/01 (BVerfGE 108, 52).

Beteiligte Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung

Fachbereiche

- WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik
- WD 2: Auswärtiges, Internationales Recht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
- WD 3: Verfassung und Verwaltung
- WD 4: Haushalt und Finanzen
- WD 5: Wirtschaft und Technologie, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Tourismus
- WD 6: Arbeit und Soziales
- WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung
- WD 9: Gesundheit, Familie, Frauen und Jugend
- WD 10: Kultur und Medien
- WD 11: Europa
- WI 2: Interparlamentarische Organisationen

Sekretariate

- PA 7: Finanzausschuss
- PA 13: Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- PA 14: Ausschuss für Gesundheit
- PA 21: Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Europabüro

Register

Benutzungshinweis:

Dieses Register enthält auch die Einträge früherer Jahrgänge. Die fettgedruckten Zahlen verweisen auf die Seitenzahl im vorliegenden Band. Alle nicht fettgedruckten Zahlen verweisen auf frühere Jahrgänge mit der Angabe der Seitenzahl.

Beispiele:

- | | | |
|---|---------------------|---------------------------|
| Kulturelle Vielfalt | 1/04, 26 | = Bd. 2004, S. 26 |
| Konklave | 21/05, 139 | = Bd. 2005, S. 139 |
| 50 Jahre Volksaufstand
in Ungarn | 41/06, 251 | = Bd. 2006, S. 251 |
| Legislativ- und Arbeits-
programm der Kom-
mission für 2007 | E 52/06, 207 | = Bd. 2006, S. 207 |
-
- | | |
|--|--|
| 2 [Zwei] Jahre Juniorprofessur
22/04, 42 | 13. [Dreizehnter] August 1961 –
40 Jahre Berliner Mauer
Die Berlinkrise 1958–1963
und die internationale Diplo-
matie 13/01, 173 |
| 2. [„Zweiter] Korb“ der Urheber-
rechtsreform 34/06, 283 | 21. [Einundzwanzigster] März
1933 – Der Tag von Potsdam
10/03, 76 |
| 2. [Zweiter] Weltwasserbericht
der VN / Viertes Weltwasser-
forum in Mexiko 21/06, 61 | 40 [Vierzig] Jahre deutsch-israeli-
sche Beziehungen 28/05, 40 |
| 2. [Zweites] Gipfeltreffen EU –
Lateinamerika und Karibik
22/02, 87 | 40 [Vierzig] Jahre türkische
Arbeitsmigration nach
Deutschland 26/01, 23 |
| 4. [Viertes] Weltwasserforum in
Mexiko / Zweiter Weltwasser-
bericht der VN 21/06, 61 | 40 [Vierzig] Jahre vertragliche Be-
ziehungen EU – Türkei
26/03, 61 |
| 8. [Achter] Mai 1945 in der
Erinnerungskultur der
Bundesrepublik Deutschland
27/05, 143 | 50 [Fünfzig] Jahre Volksaufstand
in Ungarn 41/06, 251 |
| 10 [Zehn] Jahre Ende der Sowjet-
union 34/01, 176 | Abgeordnete, Rechte und
Pflichten von 70/05, 194 |
| 10 [Zehn] Jahre EU-Ausschuss
44/04, 80 | Abgeordnetenstatut für die
Mitglieder des Europäischen
Parlamentes 2/04, 58 |
| 11. [Elfter] September 2001,
die EU und der 38/02, 163 | |

- Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des EP – neuer Entwurf 39/05, 104
- Ablauf der Geltungsdauer des EGKS-Vertrages 28/02, 153
- Achter Mai 1945 in der Erinnerungskultur der Bundesrepublik Deutschland 27/05, 143
- Actal, das niederländische Modell zum Bürokratieabbau 10/06, **305**
- AEG-Novelle, mehr Wettbewerb auf der Schiene? 43/04, 126
- Afghanistan, Einsatz der Bundeswehr in 67/05, 246
- Agentur, Europäische A. für Grundrechte E 36/06, **143**
- Agenturen, Europäische E 14/06, **82**
- AIDS, Welt-A.-Tag 42/04, 99
- AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von Cotonou 4/01, 78
- Aktuelle Entwicklungen im deutschen und europäischen Arbeitszeitrecht 65/05, 16
- Aktuelle Entwicklungen in der gesetzlichen Unfallversicherung 80/05, 23
- Akustische Wohnraumüberwachung 45/05, 280
- Alternative Streitbeilegung, Verfahren der 44/05, 277
- Alterspräsident des Deutschen Bundestages 76/05, 200
- Altersversorgung, betriebliche 15/01, 17
- Arbeits- und Legislativprogramm der Kommission für 2007 E 52/06, **197**
- Arbeitsmarktstatistik, Reform der 47/02, 44
- Arbeitsmigration, 40 Jahre türkische A. nach Deutschland 26/01, 23
- Arbeitssuchende, Grundsicherung für 83/05, 30
- Arbeitszeitrecht, aktuelle Entwicklungen im deutschen und europäischen 65/05, 16
- Armenviertel, Zwangsräumung von A. in Simbabwe – „Operation Abfallbeseitigung“ 60/05, 44
- ASEM 40/02, 54
- Asien – Strategie, die neue A. der Europäischen Kommission 28/01, 84
- Assoziierungs-, Kooperations- und Handelsabkommen der EG 3/02, 127
- Atomteststoppvertrag, Atomwaffensperrvertrag und 54/05, 161
- Atomwaffensperrvertrag und Atomteststoppvertrag 54/05, 161
- Auflösung des Bundestages und vorzeitige Wahlen 31/05, 178
- Ausgaben, Über- und außerplanmäßige A. im Haushaltsrecht 79/05, 127
- Ausländische Streitkräfte in Deutschland 12/01, 255
- Außendienst der EU, Reform des 7/02, 131
- Außenpolitische Perspektiven der Ukraine nach der „Revolution in Orange“ 16/05, 37
- Außerplanmäßige Ausgaben, Über- und... im Haushaltsrecht 79/05, 127

- Außervertragliche Schuldverhältnisse: Rom II 78/05, 298
- Aut-idem-Regelung
25/02, 191
- Bankgeheimnis 51/05, 258
- Basel II, die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung
44/02, 297
- Basel II, Eigenkapitalregeln für Banken 81/05, 265
- Baugewerbe, Betriebsrentenreform im ... – Ein Vorbild für andere Bereiche? 9/03, 14
- Bebauungsplan der Innenentwicklung 42/06, **296**
- Behandlung von Unionsvorlagen im Bundestag 42/02, 166
- Behandlung von Unionsvorlagen im Deutschen Bundestag – überarbeitete Fassung
1/05, 78
- Beihilfen und EU-Recht, staatliche 39/02, 169
- Bekämpfung der Vogelgrippe: Das Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit Friedrich-Loeffler-Institut 8/06, **255**
- Bergen – Fortführung des Bologna-Prozesses in Norwegen 30/05, 56
- Berliner Mauer (13. August 1961), 40 Jahre ..., die Berlinkrise 1958 – 1963 und die internationale Diplomatie
13/01, 173
- Berlinkrise 1958 – 1963 und die internationale Diplomatie, 40 Jahre Berliner Mauer ...
13/01, 173
- Berufsausbildung, duale B. im Kontext neuerer wirtschaftlicher Entwicklungen
2/03, 22
- Beschäftigungsfähigkeit
41/02, 41
- Bessere Rechtsetzung oder ist nur weniger schon mehr?
E 27/06, **126**
- Betriebliche Altersversorgung 15/01, 17
- Betriebsrentenreform im Baugewerbe – Ein Vorbild für andere Bereiche? 9/03, 14
- Bewaffneter Angriff, Selbstverteidigungsrecht bei
21/01, 260
- Bewerbung um die Olympischen Sommerspiele 2012
18/02, 189
- Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Golf-Kooperationsrates 15/03, 45
- BID, Business Improvement District 35/04, 139
- Bilanz der Hilfsmaßnahmen – Ein Jahr nach dem Tsunami
2/06, **58**
- Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz
38/05, 101
- Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China 20/05, 89
- Bilaterale Immunitätsabkommen der USA, Internationaler Strafgerichtshof und ...
23/03, 86
- Bildungspolitik, Gesetzgebungskompetenzen in der
25/05, 54

- Biochips - Genchips - Snips
16/03, 32
- Biomasse 14/04, 51
- Biometrie 30/01, 68
- Biowaffen 15/02, 266
- Biozide 29/05, 230
- Bodenreformland so genannter
„Neubauern“ 49/05, 288
- Bologna-Prozess, Bergen – Fort-
führung des ... in Norwegen
30/05, 56
- Bosnien und Herzegowina, der
Hohe Beauftragte für
6/06, **28**
- Brennstoffzellen 31/02, 74
- Britische Präsidentschaft,
Europäische Union unter
52/05, 110
- Bündnisfall nach dem Nordatlan-
tik-Vertrag 18/01, 257
- Bundesanteil an den Leistungen
für Unterkunft/Heizung nach
SGB II 3/06, **10**
- Bundeskanzler, Wahl des
71/05, 197
- Bundeskanzler, Zeitpunkt der
Wahl eines 68/05, 190
- Bundesnetzagentur 74/05, 242
- Bundestag, Auflösung des
Bundestages und vorzeitige
Neuwahlen 31/05, 178
- Bundestagsmandat, Inkompatibi-
litäten mit dem 84/05, 206
- Bundeswehr, Einsatz der B. in
Afghanistan 67/05, 246
- Business Improvement District
(BID) 35/04, 139
- CARS 21 6/05, 80
- Car-Sharing 41/05, 240
- Charta der Pflichten der
Staaten 34/02, 51
- Chemikalienrichtlinie/REACH
24/05, 227
- China, bilaterale Beziehungen
zwischen der EU und der Volks-
republik China 20/05, 89
- Clash of civilizations, ... Islamisti-
scher Terror und die These
vom 21/02, 242
- Corporate Governance
29/04, 133
- Cotonou, AKP-EG-Partnerschafts-
abkommen von 4/01, 78
- Cross-Border-Leasing 19/03, 94
- DDR-Vergangenheit und Erinne-
rungskultur 30/06, **247**
- „Deal“ im Strafprozess
32/05, 274
- Demokratie, globale 88/05, 47
- Deutscher Bundestag
– Behandlung von Unionsvor-
lagen im 1/05, 78
– Alterspräsident des
76/05, 200
– Auflösung des Bundestages
und vorzeitige Neuwahlen
31/05, 178
– Selbstaufhebungsrecht des
Parlaments 50/05, 184
– Verlängerung der Wahl-
periode 89/05, 209
- Deutscher Sitz im Sicherheitsrat
der Vereinten Nationen
8/05, 34
- Deutsch-französische Union für
Europa? 40/05, 107
- Deutsch-israelische Beziehungen,
40 Jahre 28/05, 40
- Differenzierungsklauseln, tarifver-
tragliche 12/05, 10

- Digitalisierung des Fernsehens
– Multimedia Home Platform
(MHP) 8/03, 98
- Digital Video Broadcasting-
Terrestrial 45/02, 218
- Doping 13/02, 187
- Doping, Strafbarkeit von
33/06, **258**
- Dreizehnter August 1961, 40
Jahre Berliner Mauer, Die
Berlinkrise 1958 – 1963
und die internationale
Diplomatie 13/01, 173
- Dschihad 23/01, 249
- Duale Berufsausbildung im Kon-
text neuerer wirtschaftlicher
Entwicklungen – Ausgewählte
Aspekte – 2/03, 22
- DVB-T, Digital Video Broadcas-
ting-Terrestrial 45/02, 218
- EGKS-Vertrag, Ablauf der Gel-
tungsdauer des 28/02, 153
- eGovernment 9/01, 215
- Eigenkapitalregeln für Banken:
Basel II 81/05, 265
- Eigenkapitalvereinbarung (Basel
II), die neue Baseler
44/02, 297
- Einheitliches Wahlsystem für die
Wahlen zum Europäischen
Parlament 48/02, 228
- Einsatz der Bundeswehr in
Afghanistan 67/05, 246
- Einundzwanzigster März 1933
– Der Tag von Potsdam
10/03, 76
- Elektronischer Rechtsverkehr
23/05, 215
- Elfter September 2001, die EU
und der 38/02, 163
- Eliteuniversitäten, private E. in
den USA 10/04, 32
- Elternzeit von Männern
4/02, 198
- Elysée-Vertrag 49/02, 57
- Embryonale Stammzellen,
EU-Forschungsförderung
für 24/03, 82
- Emissionszertifikate, die ökonomi-
schen Ursachen der Entste-
hung von *Windfall Profits* der
Stromerzeuger durch die Ein-
führung des Handels mit
27/06, **52**
- Employability 41/02, 41
- Empowerment 11/01, 232
- Energieausweis, obligatorischer E.
in der neuen EU-Gebäude-
richtlinie 37/05, 71
- Energieeffizienz, Grünbuch zur
E 20/06, **99**
- Energiemarkt, Regulierung
des 30/04, 54
- Energien, erneuerbare
27/03, 35
- Energiewirtschaft, Unbundling in
der E. – Reform des Energie-
wirtschaftsrechts 24/04, 130
- Energiewirtschaftsrecht, Un-
bundling in der Energiewirt-
schaft – Reform des E.
24/04, 130
- Entrepreneurship 25/01, 277
- Entwicklung von Wahlbeteiligung
und Wahlenthaltung in der
Bundesrepublik Deutschland
seit 1990 49/06, **292**
- Entwicklungen im deutschen und
europäischen Arbeitszeitrecht,
aktuelle 65/05, 16

- Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung in Europa 22/03, 51
- Erinnerungskultur, DDR Vergangenheit und 30/06, **247**
- Erinnerungskultur der Bundesrepublik Deutschland, 8. Mai 1945 in der 27/05, 143
- Erneuerbare Energien 27/03, 35
- Erweiterte EU und ihre neuen Nachbarn 11/03, 42
- Erwerbsfähigkeit, Rente wegen verminderter 7/01, 11
- Estland
– auf dem Weg in die EU 24/02, 150
– die Wirtschaft 26/02, 294
- ESVP, GASP und ihre Instrumente
– Ein Überblick E 44/06, **169**
- EU-Beitrittsvertrag, Schutzklauseln im 41/04, 78
- EU, bilaterale Beziehungen zwischen der ... und der Schweiz 38/05, 101
- EU, bilaterale Beziehungen zwischen der... und der Volksrepublik China 20/05, 89
- EU-Forschungsförderung für embryonale Stammzellen 24/03, 82
- EU-Gebäuderichtlinie, obligatorischer Energieausweis in der neuen 37/05, 71
- EU-Kandidatenstatus, Kroatien erhält 19/04, 61
- EU-Konvent
– Konstituierung des 14/02, 137
- EU-Konvent 35/01, 124
- EU-Osterweiterung
– und die russische Exklave Kaliningrad 32/01, 118
– Vertrag von Nizza, die EU vor der 3/01, 97
– der Europäische Rat von Kopenhagen 2002 und die 1/03, 39
- EU-Rahmenbeschluss, Umsetzung des ... zur Terrorismusbekämpfung 30/03, 68
- EU-Recht, staatliche Beihilfen und 39/02, 169
- EUROJUST, das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft und OLAF 20/02, 146
- Europa 2007 E 53/06, **201**
- Europa, deutsch-französische Union für 40/05, 107
- Europa, Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung in 22/03, 51
- Europäische Agentur für Grundrechte E 36/06, **143**
- Europäische Agenturen E 14/06, **82**
- Europäische Gesellschaft 25/04, 152
- Europäische Grundrechteagentur 53/05, 113
- Europäische Kommission, die neue Asien-Strategie der 28/01, 84
- Europäische Krankenversicherungskarte 62/05, 152
- Europäische Parteien 19/02, 225
- Europäische politische Parteien, Satzung und Finanzierung 25/03, 58

- Europäische Staatsanwaltschaft, EUROJUST, das Projekt einer ... und OLAF 20/02, 146
- Europäische Union
 - ASEM 40/02, 54
 - Assoziierungs-, Kooperations- und Handelsabkommen der EG 3/02, 127
 - Außendienst der EU 7/02, 131
 - Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Golf-Kooperationsrates 15/03, 45
 - bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz 38/05, 101
 - bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China 20/05, 89
 - Bundestag-Bundesregierungs-Vereinbarung zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten der E 43/06, **165**
 - Die EU-Russlandpolitik E 58/06, **221**
 - Erweiterte EU und ihre neuen Nachbarn 11/03, 42
 - Estland auf dem Weg in die 24/02, 150
 - EU-Forschungsförderung für embryonale Stammzellen 24/03, 82
 - EU – USA Gipfeltreffen 7/05, 83
 - Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-)Drittstaaten
 - Vom Handelsabkommen zum EWR Plus E 26/06, **114**
 - Freihandelszone EU
 - Mittelmeer – Anrainer-Staaten 1/01, 61
 - Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung in der 11/02, 32
 - Governance in der 2/01, 94
 - Grünbuch zur künftigen Meerespolitik der E 41/06, **160**
 - Konvent 35/01, 124
 - Kroatien erhält EU-Kandidatenstatus 19/04, 61
 - Mittelmeerpolitik der 16/02, 143
 - Regulierungsagenturen der 19/01, 115
 - Schutzklauseln und Übergangsfristen im Vertrag über den EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien E 45/06, **182**
 - Die Tiertransportverordnung der 46/06, **71**
 - Tot oder lebendig? Zur aktuellen Debatte über den EU-Verfassungsvertrag E 54/06, **206**
 - Transatlantische Partnerschaft EU/USA 20/03, 48
 - Übergangsfristen und Schutzklauseln im Vertrag über den EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien E 45/06, **182**
 - Übergangsregelungen in den Verträgen mit Beitrittskandidaten für die Aufnahme in die 5/01, 102
 - Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung 30/03, 68

- und der 11. September 2001 38/02, 163
- und der südpazifische Raum 35/02, 90
- unter britischer Präsidentschaft 52/05, 110
- unter finnischer Präsidentschaft E 33/06, **139**
- unter österreichischer Präsidentschaft E 3/06, **75**
- Verfassungsdiskussion in der 14/01, 107
- Verfassungsvertrag, Zur aktuellen Debatte über den EU-V., Tot oder lebendig? E 54/06, **206**
- Vierzig Jahre vertragliche Beziehungen EU – Türkei 26/03, 61
- Vom Handelsabkommen zum EWR Plus, Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-)Drittstaaten E 26/06, **114**
- Zell- und Gewebespende, Umsetzung der EU-Richtlinie zur 39/06, **261**
- Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen 29/03, 65
- Zweites Gipfeltreffen EU – Lateinamerika und Karibik 22/02, 87
- Europäische Verfassung
 - Stand des Ratifizierungsprozesses der 26/05, 92
 - Ratifizierungsprozess und die Zukunft der 34/05, 95
- Europäische Verteidigungsagentur 40/04, 75
- Europäischer Haftbefehl 36/02, 159
- Europäischer Konvent 35/01, 124
- Europäischer Konvent
 - Konstituierung des 14/02, 137
- Europäischer Rat, die Reform des ... und des Rates der Europäischen Union 33/02, 156
- Europäischer Rat von Kopenhagen 2002 und die EU-Osterweiterung 1/03, 39
- Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: Neuer Anlauf zur Reform 31/04, 68
- Europäischer Verfassungsprozess und die Kultur 13/04, 39
- Europäischer Vollstreckungstitel 72/05, 295
- Europäisches Haftbefehlsgesetz 59/05, 292
- Europäisches Parlament
 - Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des 2/04, 58
 - Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des – neuer Entwurf 39/05, 104
 - einheitliches Wahlsystem für die Wahlen zum 48/02, 228
 - in der zweiten Hälfte der 5. Wahlperiode 2/02, 222
 - ...zu Beginn der sechsten Wahlperiode 2004 – 2009 27/04, 64
- EU-Russlandpolitik E 58/06, **221**
- EU/USA, Die transatlantische Partnerschaft 20/03, 48
- EU-USA Gipfeltreffen 7/05, 83

- Feinstaubplakette 26/06, **312**
- Feinstaub-Richtlinie 14/05, 224
- Finanzierung europäischer politischer Parteien, Satzung und 25/03, 58
- Finanzvorlagen nach § 96 GOBT 32/04, 93
- Finnische Präsidentschaft, die EU unter E 33/06, **139**
- Fluglärm, Schutz vor 86/05, 233
- Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-)Drittstaaten – Vom Handelsabkommen zum EWR Plus E 26/06, **114**
- Frauen im Regierungsamt 85/05, 146
- Freihandelszone, das Konzept einer transatlantischen E 49/06, **193**
- Freihandelszone – EU – Mittelmeer-Anrainer-Staaten 1/01, 61
- Funkchips – Die Radio Frequency Identification (RFID) 15/05, 64
- Galileo – das europäische GPS 14/03, 29
- GASP, ESVP und ihre Instrumente – Ein Überblick E 44/06, **169**
- Gebäuderichtlinie, obligatorischer Energieausweis in der neuen EU- 37/05, 71
- Gefahr im Verzug bei militärischen Einsätzen 24/01, 264
- Geistiges Eigentum (Intellectual Property) 20/06, **333**
- Gemeinnützigkeitsrecht, Reform des 12/06, **240**
- Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung in der EU 11/02, 32
- Gemeinschaftskompetenz im Strafrecht E 8/06, **78**
- Gemeinschaftsmethode 12/02, 134
- Genchips – Biochips – Snips 16/03, 32
- Gender Mainstreaming 43/02, 204
- Generationengerechtigkeit 6/03, 11
- Generationengerechtigkeit, Verfassungsgarantie der 5/06, **302**
- Gentechnik, Grüne, Rote, Weiße und Graue 18/05, 67
- Gentests 12/04, 48
- Gerichtsnaher Mediation 3/05, 268
- Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, Störung des 87/05, 130
- Gesellschaft, Europäische 25/04, 152
- Gesetzgebungskompetenzen in der Bildungspolitik 25/05, 54
- Gesetzliche Krankenversicherung (GKV), Leistungskatalog der 66/05, 154
- Gesetzliche Mindestlöhne 64/05, 13
- Gesetzliche Rentenversicherung – die Schwankungsreserve in der 5/04, 9
- Nachhaltigkeitsrücklage der 75/05, 19
- Organisationsreform in der 39/04, 12

- Gesetzliche Unfallversicherung, aktuelle Entwicklung in der 80/05, 23
- Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeits-suchende 35/06, **19**
- Gewebe- und Zellspende, Umset-zung der EU-Richtlinie zur 39/06, **261**
- Gewinnmanipulation, kriminelle G. im Wertpapierhandel 27/01, 280
- Gipfeltreffen, EU-USA 7/05, 83
- Gipfeltreffen, zweites G. EU – Lateinamerika und Karibik 22/02, 87
- GKV, Leistungskatalog der gesetzlichen Kranken-versicherung 66/05, 154
- Globale Demokratie 88/05, 47
- GOBT, Finanzvorlagen nach § 96 32/04, 93
- Golf-Kooperationsrat, Beziehun-gen zwischen der EU und den Ländern des 15/03, 45
- Governance, Corporate 29/04, 133
- Governance in der Europäischen Union 2/01, 94
- GPS, das europäische ... - Galileo 14/03, 29
- Graffiti 48/05, 285
- Graue Gentechnik, Grüne, Rote, Weiße und ... 18/05, 67
- Grünbuch zur Energieeffizienz E 20/06, **99**
- Grüne, Rote, Weiße und Graue Gentechnik 18/05, 67
- Grundrechte, Europäische Agen-tur für E 36/06, **143**
- Grundrechteagentur, Europäische 53/05, 113
- Grundsicherung ab 1. Januar 2003 29/02, 35
- Grundsicherung für Arbeits-suchende 83/05, 30
- Grundsicherung für Arbeits-suchende – aktuelle Gesetzes-änderungen 17/06, **12**
- Grundsicherung für Arbeits-suchende, Gesetz zur Fortent-wicklung der 35/06, **19**
- Haftbefehl, europäischer 36/02, 159
- Haftbefehlsgesetz, europäisches 59/05, 292
- Halbzeitbilanz zum Verkehrs-weißbuch von 2001 – Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Konti-nent E 48/06, **189**
- Handelsabkommen, Assoziie-rungs-, Kooperations- und H. der EG 3/02, 127
- Haushaltsführung, vorläufige 93/05, 133
- Haushaltsrecht, über- und außerplanmäßige Ausgaben im 79/05, 127
- Haushaltssperre und Nachtrags-haushalt 21/03, 72
- Hedge-Fonds 35/05, 120
- Hoher Beauftragter für Bosnien und Herzegowina 6/06, **28**
- Influenza-Pandemie 58/05, 149
- Informationsfreiheitsgesetz 13/05, 221
- Informationsgesellschaft, Welt-gipfel zur (WSIS) 42/05, 171
- Initiative Bürokratieabbau: Rechtsbereinigung 15/06, **299**

- Inkompatibilitäten mit dem Bundestagsmandat 84/05, 206
- Internationaler Strafgerichtshof und bilaterale Immunitätsabkommen der USA 23/03, 86
- Internationaler Thermo-nuklearer Versuchsreaktor, ITER 56/05, 74
- International Financial Reporting Standards (IFRS) 37/04, 142
- Internet Governance 90/05, 174
- Irak, Shiiten im 13/03, 105
- Irakresolution 1546 des UN-Sicherheitsrates 18/04, 22
- Islamistischer Terror und die These vom clash of civilizations, Kampf der Kulturen ... 21/02, 242
- Israelisch-deutsche Beziehungen, 40 Jahre 28/05, 40
- Ist der Verfassungsvertrag noch zu retten? 36/05, 98
- ITER – Internationaler Thermo-nuklearer Versuchsreaktor 56/05, 74
- Jugendgewalt 50/02, 211
- Jugendmedienschutz 11/06, **276**
- Juniorprofessur 22/04, 42
- Kaliningrad, die EU-Osterweiterung und die russische Exklave 32/01, 118
- Kampf der Kulturen ... Islamistischer Terror und die These vom clash of civilizations 21/02, 242
- Kapitalbildende Lebensversicherung mit Überschussbeteiligung 61/05, 237
- Kapitalmarktrechtliche Streitigkeiten, Musterverfahren in 47/05, 282
- Karibik, zweites Gipfeltreffen EU – Lateinamerika und 22/02, 87
- Kaschmir-Konflikt 1/02, 48
- Kinderbetreuung in Deutschland 46/02, 208
- Kindergesundheit 18/03, 90
- Kirchentag, ökumenischer in Berlin 17/03, 108
- Kita-Card 23/02, 201
- Klonen, therapeutisches 4/04, 96
- Koalitionsvereinbarungen 77/05, 203
- Kombilohn 9/02, 26
- Kombilohn: Zwischenbilanz 82/05, 27
- Komitologie-Verfahren 6/01, 104; E 60/06, **228**
- Kommission, Strategieplanung 2007 der E 18/06, **95**
- Kommission für 2007, Legislativ- und Arbeitsprogramm der E 52/06, **197**
- Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 46/04, 117
- Kommunal финанzen, Reform der 4/06, **237**
- Kongokonflikt 19/06, **268**
- Konjunktur im Lichte aktueller Ereignisse 31/01, 283
- Konklave 21/05, 139
- Konnexitätsprinzip 8/04, 84
- Konstituierung des Europäischen Konvents 14/02, 137
- Konvent, Europäischer – Konstituierung des 14/02, 137
- Konvent, Europäischer 35/01, 124

- Konzept einer transatlantischen Freihandelszone E 49/06, **193**
- Kooperationsabkommen, Assoziierungs-, K.-und Handelsabkommen der EG 3/02, 127
- Kopenhagen, der Europäische Rat von K. 2002 und die EU-Osterweiterung 1/03, 39
- Kosovo, völkerrechtlicher Status des 33/05, 158
- Krankenversicherungskarte, europäische 62/05, 152
- Krankenversicherung, Leistungskatalog der gesetzlichen K. (GKV) 66/05, 154
- Kriminelle Gewinnmanipulationen im Wertpapierhandel 27/01, 280
- Kroatien erhält EU-Kandidatenstatus 19/04, 61
- Kultur, der europäische Verfassungsprozess und die 13/04, 39
- Kulturelle Vielfalt 1/04, 26
- Kulturelle Vielfalt, UNESCO-Konvention zur 91/05, 60
- Kulturfinanzbericht 2003 11/04, 36
- Kulturfinanzbericht 2006 29/06, **45**
- Kulturfltrate 9/06, **42**
- Kulturhauptstadt Europas 2010 26/04, 45
- Kultursponsoring 7/04, 29
- Kulturverträglichkeitsprüfung 7/03, 25
- Ladenschlussgesetz 15/04, 110
- Lateinamerika und Karibik, zweites Gipfeltreffen EU - 22/02, 87
- Lebensversicherung, kapitalbildende, mit Überschussbeteiligung 61/05, 237
- Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007 E 52/06, **197**
- Leiharbeit in Deutschland 37/02, 38
- Leistungen für Unterkunft/Heizung nach SGB II, Bundesanteil an den 3/06, **10**
- Leistungen, versicherungsfremde 3/03, 8
- Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) 66/05, 154
- Libanon – Geschichte eines multikonfessionellen Landes 38/06, **272**
- Lissabon-Strategie, Reform der 10/05, 86
- Lohn- und Verteilungsentwicklung in Deutschland 43/05, 255
- Maßstäbe der Kommission zur Ermittlung von Zwangsgeld und Pauschalbetrag, das sog. zweite Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 228 EG-Vertrag und die E 32/06, **132**
- Mediation, gerichtsnahe 3/05, 268
- Medien, Persönlichkeitsschutz und Persönlichkeitsvermarktung in den 21/04, 106
- Meerespolitik der EU, Grünbuch zur künftigen E 41/06, **160**
- Mehrgenerationenhäuser 18/06, **265**
- Mehrwertsteuer, Umsatzsteuer 57/05, 124

- Menschenrechtskommissar des Europarates 1/06, **69**
- Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, der neue 16/06, **31**
- Militärische Einsätze, Gefahr im Verzug bei 24/01, 264
- Millennium Development Goals 44/06, **65**
- Milzbrand 22/01, 184
- Mindestlöhne, gesetzliche 64/05, 13
- Mitglieder des EP, Abgeordnetenstatut für die 39/05, 104
- Mittelmeer-Anrainer-Staaten, Freihandelszone EU – 1/01, 61
- Mittelmeerpolitik der EU 16/02, 143
- Mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent – Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch von 2001 – E 48/06, **189**
- Multilateralismus/
Unilateralismus 28/03, 18
- Multimedia Home Platform (MHP) – Die Digitalisierung des Fernsehens 8/03, 98
- Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten 47/05, 282
- Nachbarschaftspolitik (ENP), Europäische E 55/06, **215**
- Nachhaltigkeit 6/04, 120
- Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen Rentenversicherung 75/05, 19
- Nachwahlen 63/05, 187
- Nachtragshaushalt, Haushaltssperre und 21/03, 72
- Naher Osten, Road Map 9/04, 19
- Nanoröhrchen,
Nanowissenschaft 30/02, 70
- Nanowissenschaft,
Nanoröhrchen 30/02, 70
- Nationale Akademie der Wissenschaften? 36/06, **48**
- „Neubauern“, Bodenreformland so genannter 49/05, 288
- Neue Asienstrategie der Europäischen Kommission 28/01, 84
- Neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung 44/02, 297
- Neuer Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen 16/06, **31**
- Neuregelungen bei der Sozialhilfe (SGB II), wesentliche gesetzliche 47/06, **23**
- Neuwahlen, Vertrauensfrage und 46/05, 180
- NGO 20/01, 235
- Nichtregierungsorganisation 20/01, 235
- Niederländisches Modell zum Bürokratieabbau – Actal – 10/06, **305**
- Nizza, Vertrag von N. – die EU vor der Osterweiterung 3/01, 97
- Non-Governmental Organization 20/01, 235
- Nordatlantik-Vertrag, Bündnisfall nach dem 18/01, 257
- Nordkoreanisches Nuklearwaffenprogramm, Sechsparteiengespräche über das 48/06, **38**
- Norwegen, Bergen – Fortführung des Bologna-Prozesses in 30/05, 56
- Nutzungsentgelte für die Stromnetze durch die Bundesnetzagentur, Regime zur Regulierung der 32/06, **55**

- Obligatorischer Energieausweis in der neuen EU-Gebäude-richtlinie 37/05, 71
- Öffentlich-private Partnerschaft 73/05, 262
- Ökolandbau-Verordnung, ein Kommissionsvorschlag in der Kritik E 40/06, **154**
- Ökonomische Ursachen der Entstehung von Windfall Profits der Stromerzeuger durch die Einführung des Handels mit Emissionszertifikaten 27/06, **52**
- Ökumenischer Kirchentag in Berlin 17/03, 108
- Österreichische Präsidentschaft, Europäische Union unter E 3/06, **75**
- OLAF; EUROJUST, das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft und 20/02, 146
- Olympische Sommerspiele 2012, Bewerbung um die 18/02, 189
- „Operation Abfallbeseitigung“ – Zwangsräumung von Armenvierteln in Simbabwe 60/05, 44
- Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung 39/04, 12
- Osterweiterung
 - der EU und die russische Exklave Kaliningrad 32/01, 118
 - Vertrag von Nizza, die EU vor der 3/01, 97
- OSZE – 30 Jahre nach Helsinki 94/05, 50
- Palästinensische Autonomiebehörde, Wahl des Präsidenten 2/05, 136
- Pandemie, Influenza- 58/05, 149
- Parlament, Selbstauflösungsrecht des 50/05, 184
- Parteien, europäische 19/02, 225
- Parteiverbote in der Bundesrepublik Deutschland 8/02, 252
- Partnerschaft, öffentlich-private 73/05, 262
- Patientenverfügung 34/04, 154
- Peacebuilding 5/03, 112
- „Peacebuilding Commission“ der Vereinten Nationen, die neue 7/06, **320**
- Persönlichkeitsschutz und Persönlichkeitsvermarktung in den Medien 21/04, 106
- Persönlichkeitsvermarktung, Persönlichkeitsschutz in den Medien 21/04, 106
- Pflichten der Staaten, Charta der 34/02, 51
- Pflichten von Abgeordneten, Rechte und 70/05, 194
- PISA-Studie und ihre Konsequenzen 5/02, 65
- Politikberatung, Rat der fünf Weisen im Kontext wirtschaftswissenschaftlicher 10/02, 287
- Politische Parteien, Satzung und Finanzierung europäischer 25/03, 58
- Polkörperdiagnostik – Alternative zur 12/03, 79
- Populismus 27/02, 245
- Potsdam, 21. März 1933 – Der Tag von 10/03, 76

- Präimplantationsdiagnostik, Polkörperdiagnostik – Alternative zur 12/03, 79
- Präsidenschaft, Europäische Union unter britischer 52/05, 110
- Private Eliteuniversitäten in den USA 10/04, 32
- Private Limited Company (Ltd.) 22/05, 271
- Programm „Soziale Stadt“ 55/05, 212
- Public Private Partnership – PPP 17/01, 81
- Radio Frequency Identification (RFID), Funkchips 15/05, 64
- Rat der Europäischen Union, die Reform des Europäischen Rates und des 33/02, 156
- Rat der fünf Weisen im Kontext wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung 10/02, 287
- Ratifikation des Vertrages für Europa 36/04, 71
- Ratifizierungsprozess, Stand des R. der europäischen Verfassung 26/05, 92
- Ratifizierungsprozess und die Zukunft der Europäischen Verfassung 34/05, 95
- Rating-Agenturen, Verhaltenskodex für 9/05, 252
- REACH, Chemikalienrichtlinie 24/05, 227
- Real Estate Investment Trust (REIT) 22/06, 324
- Rechte und Pflichten von Abgeordneten 70/05, 194
- Rechtsberatungsgesetz 23/04, 149
- Rechtsbereinigung, Initiative Bürokratieabbau: 15/06, **299**
- Rechtsetzung oder ist nur weniger schon mehr?, Bessere E 27/06, **126**
- Rechtsverkehr, elektronischer 23/05, 215
- Reform der Arbeitsmarktstatistik 47/02, 44
- Reform der Kommunalfinanzen 4/06, **237**
- Reform der Lissabon-Strategie 10/05, 86
- Reform des Außendienstes der EU 7/02, 131
- Reform des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union 33/02, 156
- Reform des Gemeinnützigkeitsrechts 12/06, **240**
- Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes 17/05, 117
- Reform des Unterhaltsrechts 24/06, **336**
- Regelungen der Zuwanderung Hochqualifizierter 45/04, 15
- Regierungsamt, Frauen im 85/05, 146
- Regime zur Regulierung der Nutzungsentgelte für die Stromnetze durch die Bundesnetzagentur 32/06, **55**
- Regulierungsagenturen der EU 19/01, 115
- Regulierung des Energiemarktes 30/04, 54
- Rente mit 67 – Pro und Kontra 25/06, **15**
- Rentenversicherung, die Schwankungsreserve in der gesetzlichen 5/04, 9

- Rentenversicherung, Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen 75/05, 19
- Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit 7/01, 11
- Reverse Charge Modell im Umsatzsteuerrecht 14/06, **243**
- „Revolution in Orange“, Außenpolitische Perspektiven der Ukraine nach der 16/05, 37
- RFID, Funkchips – Die Radio Frequency Identification 15/05, 64
- Road Map für den Nahen Osten 9/04, 19
- Roamingentgelte, Verordnungsentwurf zur Regulierung von E 39/06, **151**
- Rom II, Außervertragliche Schuldverhältnisse 78/05, 298
- Rote Gentechnik, Grüne, ..., Weiße und Graue Gentechnik 18/05, 67
- Rundfunkgebühr 3/04, 103
- Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien 25/03, 58
- Schiiten im Irak 13/03, 105
- Schuldverhältnisse, Außervertragliche S.: Rom II 78/05, 298
- Schutzklauseln im EU-Beitrittsvertrag 41/04, 78
- Schutzklauseln und Übergangsfristen im Vertrag über den EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien E 45/06, **182**
- Schutz vor Fluglärm 86/05, 233
- Schwankungsreserve in der gesetzlichen Rentenversicherung 5/04, 9
- Schweiz, bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz 38/05, 101
- Scoring 28/06, **329**
- Sechsparteiengespräche über das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm 48/06, **38**
- Selbstauflösungsrecht des Parlaments 50/05, 184
- Selbstverteidigungsrecht bei einem bewaffneten Angriff 21/01, 260
- Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, deutscher Sitz im 8/05, 34
- Simbabwe, Zwangsräumung von Armenvierteln – „Operation Abfallbeseitigung“ 60/05, 44
- Snips - Genchips - Biochips 16/03, 32
- Soft Power 45/06, **34**
- Softwarepatente 19/05, 168
- Sogenanntes zweites Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 228 EG-Vertrag und die Maßstäbe der Kommission zur Ermittlung von Zwangsgeld und Pauschalbetrag E 32/06, **132**
- Sowjetunion, zehn Jahre Ende der 34/01, 176
- Soziale Eingliederung, gemeinsamer Bericht über die ... in der EU 11/02, 32
- Soziale Stadt, Programm 55/05, 212
- Sozialgesetzbuch
 - Bundesanteil an den Leistungen für Unterkunft/Heizung nach SGB II 3/06, **10**
 - Wesentliche gesetzliche Neuregelungen bei der Sozialhilfe (SGB XII) 47/06, **23**

- Spam 11/05, 165
- Staatliche Beihilfen und EU-Recht 39/02, 169
- Stabilitäts- und Wachstumspakt, der europäische 31/04, 68
- Stabilitäts- und Wachstumspakt, Reform des 17/05, 117
- Stabilitätspakt für Südosteuropa 16/01, 112
- Stalin-Note vom 10. März 1952 6/02, 179
- Stalking 17/04, 146
- Stammzellen aus Nabelschnurblut 32/02, 194
- Stand des Ratifizierungsprozesses der Europäischen Verfassung 26/05, 92
- Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts 87/05, 130
- Strafbarkeit von Doping 33/06, **258**
- Strafprozess, Deal im 32/05, 274
- Strafrecht, die Gemeinschaftskompetenz im E 8/06, **78**
- Strategieplanung 2007 der Kommission E 18/06, **95**
- Strategische Umweltprüfung (SUP) 28/04, 123
- Streitbeilegung, Verfahren der alternativen 44/05, 277
- Streitigkeiten, Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen 47/05, 282
- Streitkräfte, ausländische S. in Deutschland 12/01, 255
- Strombörsen in Deutschland 10/01, 273
- Südosteuropa, Stabilitätspakt für 16/01, 112
- Südpazifischer Raum, die EU und der 35/02, 90
- SUP, strategische Umweltprüfung 28/04, 123
- Tag der Deutschen Einheit 38/04, 114
- Tag von Potsdam – 21. März 1933 10/03, 76
- Tarifvertragliche Differenzierungsklauseln 12/05, 10
- Teilwertabschreibung 16/04, 87
- Telefonieren über Internet: VoIP 31/06, **279**
- Terrorismus-Bekämpfung, Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur 30/03, 68
- Terrorismus 29/01, 238
- Therapeutisches Klonen 4/04, 96
- Thermonuklearer Versuchsreaktor, Internationaler 56/05, 74
- Tiertransportverordnung der EU 46/06, **71**
- Tot oder lebendig? Zur aktuellen Debatte über den EU-Verfassungsvertrag E 54/06, **206**
- Tourismusbeirat 23/06, **327**
- Transatlantische Partnerschaft EU/USA 20/03, 48
- Transeuropäisches Verkehrsnetz (TEN-V) 40/06, **316**
- Tsunami, Bilanz der Hilfsmaßnahmen – Ein Jahr nach dem 2/06, **58**
- Türkei, 40 Jahre vertragliche Beziehungen EU – Türkei 26/03, 61
- Türkische Arbeitsmigration nach Deutschland, 40 Jahre 26/01, 23

- Übergangsregelungen in den Verträgen mit Beitrittskandidaten für die Aufnahme in die EU 5/01, 102
- Überhangmandate 4/03, 102
- Überschussbeteiligung, Kapitalbildende Lebensversicherung mit 61/05, 237
- Überseeische Länder und Gebiete von EU-Staaten (ÜLG) und die Grenzen der Euro-Zone 33/01, 121
- Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Haushaltsrecht 79/05, 127
- Ukraine, Außenpolitische Perspektive der Ukraine nach der „Revolution in Orange“ 16/05, 37
- ÜLG, Überseeische Länder und Gebiete von EU-Staaten und die Grenzen der Euro-Zone 33/01, 121
- Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) 57/05, 124
- Umsatzsteuerrecht, das Reverse Charge Modell im 14/06, **243**
- Umsetzung der EU-Richtlinie zur Zell- und Gewebespende 39/06, **261**
- Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung 30/03, 68
- Umweltprüfung, strategische (SUP) 28/04, 123
- UN-Sicherheitsrat, Irakresolution 1546 des 18/04, 22
- Unbundling in der Energiewirtschaft – Reform des Energiewirtschaftsrechts 24/04, 130
- UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt 91/05, 60
- Ungarn, 50 Jahre Volksaufstand in 41/06, **251**
- Unilateralismus/
Multilateralismus 28/03, 18
- Unionsvorlagen im Bundestag, Behandlung von 42/02, 166
- Unionsvorlagen, Behandlung von U. im Deutschen Bundestag – überarbeitete Fassung 1/05, 78
- Unterhaltsrecht, Reform des 24/06, **336**
- Unternehmensübernahmen 17/02, 290
- Untersuchungsausschuss, Verteidigungsausschuss als 43/06, **289**
- Untersuchungsausschüsse 13/06, **286**
- „Urheberrechtsreform, der „Zweite Korb“ der 34/06, **283**
- USA
- Gipfeltreffen EU – 7/05, 83
 - internationaler Strafgerichtshof und bilaterale Immunitätsabkommen der 23/03, 86
 - Private Eliteuniversitäten 10/04, 32
 - Transatlantische Partnerschaft EU/USA 20/03, 48
- Verbraucherpolitik 8/01, 270
- Vereinte Nationen
- deutscher Sitz im Sicherheitsrat der 8/05, 34
 - neue „Peacebuilding Commission“ der 7/06, **320**

- neuer Menschenrechtsrat der 16/06, **31**
- Viertes Weltwasserforum in Mexiko / Zweiter Weltwasserbericht der 21/06, **61**
- Zusammenarbeit der EU mit den 29/03, 65
- Verfahren der alternativen Streitbeilegung 44/05, 277
- Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union 14/01, 107
- Verfassungsgarantie der Generationengerechtigkeit 5/06, **302**
- Verfassungsprozess, der europäische und die Kultur 13/04, 39
- Verfassung in Europa, Entwurf eines Vertrages über eine ... 22/03, 51
- Verfassungsvertrag, ist der V. noch zu retten 36/05, 98
- Verhaltenskodex für Rating-Agenturen 9/05, 252
- Verkehrsnetz (TEN-V), das Trans-europäische 40/06, **316**
- Verlängerung der Wahlperiode 89/05, 209
- Verordnungsentwurf zur Regulierung von Roamingentgelten E 39/06, **151**
- Verpflichtungsermächtigung 20/04, 90
- Versammlungsfreiheit 5/05, 218
- Versicherungsfremde Leistungen 3/03, 8
- Verteidigungsagentur, europäische 40/04, 75
- Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss 43/06, **289**
- Versuchsreaktor, Internationaler Thermo-nuklearer 56/05, 74
- Verteilungsentwicklung, Lohn- und V. in Deutschland 43/05, 255
- Vertrag von Nizza – die EU vor der Osterweiterung 3/01, 97
- Vertrauensfrage und Neuwahlen – Zum Stand des Verfahrens 46/05, 180
- Vielfalt, kulturelle 1/04, 26
- Viertes Weltwasserforum in Mexiko / Zweiter Weltwasserbericht der VN 21/06, **61**
- Vierzig Jahre deutsch-israelische Beziehungen 28/05, 40
- Vierzig Jahre türkische Arbeitsmigration nach Deutschland 26/01, 23
- Vierzig Jahre vertragliche Beziehungen EU - Türkei 26/03, 61
- Vogelgrippe, Bekämpfung der: Das Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit Friedrich-Loeffler-Institut 8/06, **255**
- Völkerrechtlicher Status des Kosovo 33/05, 158
- Volksaufstand in Ungarn, 50 Jahre 41/06, **251**
- Volksrepublik China, bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der 20/05, 89
- Vollstreckungstitel, europäischer 72/05, 295
- Vorläufige Haushaltsführung 93/05, 133
- Vorzeitige Wahlen, Auflösung des Bundestages und 31/05, 178
- VW-Gesetz 33/04, 136

- Wahl des Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde 2/05, 136
- Wahl des Bundeskanzlers 71/05, 197
- Wahl eines Bundeskanzlers, Zeitpunkt der Wahl 68/05, 190
- Wahl von Richtern des Bundesverfassungsgerichts 37/06, **308**
- Wahlbeteiligung und Wahlenthaltung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1990, Entwicklung von 49/06, **292**
- Wahlen, Auflösung des Bundestages und vorzeitige Wahlen 31/05, 178
- Wahlen zum Europäischen Parlament, einheitliches Wahlsystem für die 48/02, 228
- Wahlperiode, Verlängerung der 89/05, 209
- Wahlprüfung 69/05, 191
- Weißer Gentechnik, Grüne, Rote, ... und Graue Gentechnik 18/05, 67
- Welt-AIDS-Tag 42/04, 99
- Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) 42/05, 171
- Weltwirtschaftsforum 4/05, 249
- Wertpapierhandel, kriminelle Gewinnmanipulationen im 27/01, 280
- Wesentliche gesetzliche Neuregelungen bei der Sozialhilfe (SGB II) 47/06, **23**
- Windfall Profits* der Stromerzeuger durch die Einführung des Handels mit Emissionszertifikaten, die ökonomischen Ursachen der Entstehung von 27/06, **52**
- Wirtschaft Estlands 26/02, 294
- Wirtschaftsmigration E 24/06, **104**
- Wohnraumüberwachung, akustische 45/05, 280
- WSIS, Weltgipfel zur Informationsgesellschaft 42/05, 171
- Zehn Jahre Ende der Sowjetunion 34/01, 176
- Zehn Jahre EU-Ausschuss 44/04, 80
- Zeitpunkt der Wahl eines Bundeskanzlers 68/05, 190
- Zell- und Gewebespende, Umsetzung der EU-Richtlinie zur 39/06, **261**
- Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen 29/03, 65
- Zuwanderung, Regelungen der Z. Hochqualifizierter 45/04, 15
- Zukunft der Europäischen Verfassung, der Ratifizierungsprozess und die 34/05, 95
- Zwangsräumung von Armenvierteln in Simbabwe „Operation Abfallbeseitigung“ 60/05, 44
- Zwei Jahre Juniorprofessur 22/04, 42
- „Zweiter Korb“ der Urheberrechtsreform 34/06, **283**
- Zweiter Weltwasserbericht der VN / Viertes Weltwasserforum in Mexiko 21/06, **61**
- Zweites Gipfeltreffen EU – Lateinamerika und Karibik 22/02, 87

