



Der aktuelle Begriff
2001/2002

Der aktuelle Begriff



Der aktuelle Begriff
2001/2002

Impressum

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

Redaktionsschluss: 31. Dezember 2002

Herausgeber: Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste
Titelgestaltung: Marc Mendelson
Layout: Marc Mendelson
Druck: Fa. Werbedruck GmbH Horst Schreckhase
ISBN: 3-930341-63-8
Mail: mail@bundestag.de
Der Deutsche
Bundestag im
Internet: <http://www.bundestag.de>
© 2002 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Berlin

Inhalt

Vorwort	9
Arbeit und Soziales – Migration – Flüchtlinge – Asyl	11
Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit (7/2001)	
Betriebliche Altersversorgung (15/2001)	
40 Jahre türkische Arbeitsmigration nach Deutschland (26/2001)	
Kombilohn(9/2002)	
Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung in der EU (11/2002)	
Die Grundsicherung ab 1. Januar 2003 (29/2002)	
Leiharbeit in Deutschland (37/2002)	
Employability (Beschäftigungsfähigkeit) (41/2002)	
Reform der Arbeitsmarktstatistik (47/2002)	
Außenpolitik	48
Der Kaschmir-Konflikt (1/2002)	
Charta der Pflichten der Staaten (34/2002)	
A S E M (40/2002)	
Der Elysée-Vertrag (49/2002)	
Außenwirtschaft – Wirtschaftsintegration	61
Freihandelszone EU – Mittelmeer – Anrainer-Staaten (1/2001)	
Bildung – Wissenschaft – Kultur	65
Die PISA-Studie und ihre Konsequenzen (5/2002)	
Energie – Technologie – Naturwissenschaft	68
Biometrie (30/2001)	
Nanowissenschaft, Nanoröhrchen (30/2002)	
Brennstoffzellen (31/2002)	
Entwicklungshilfe – Wirtschaftliche Zusammenarbeit	78
Das AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von Cotonou (4/2001)	
Public Private Partnership – PPP (17/2001)	
Die neue Asien-Strategie der Europäischen Kommission (28/2001)	

Zweites Gipfeltreffen EU - Lateinamerika und Karibik (22/2002)
Die EU und der süd pazifische Raum (35/2002)

Europa (EG-, EU-Recht) 94

„Governance“ in der Europäischen Union (2/2001)
Der Vertrag von Nizza – Die EU vor der Osterweiterung (3/2001)
Übergangsregelungen in den Verträgen mit Beitrittskandidaten
für die Aufnahme in die Europäische Union (5/2001)
Das Komitologie-Verfahren (6/2001)
Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union (14/2001)
Der Stabilitätspakt für Südosteuropa (16/2001)
Regulierungsagenturen der Europäischen Union (19/2001)
Die EU-Osterweiterung und die russische Exklave
Kaliningrad (32/2001)
Die überseeischen Länder und Gebiete (ÜLG) von EU-Staaten
und die Grenzen der Euro-Zone (33/2001)
EU-Konvent (35/2001)
Assoziierungs-, Kooperations- und Handelsabkommen
der EG (3/2002)
Die Reform des Außendienstes der EU (7/2002)
Die Gemeinschaftsmethode (12/2002)
Konstituierung des Europäischen Konvents (14/2002)
Die Mittelmeerpolitik der EU (16/2002)
Eurojust, das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft und
OLAF (20/2002)
Estland auf dem Weg in die EU (24/2002)
Ablauf der Geltungsdauer des EGKS-Vertrages (28/2002)
Die Reform des Europäischen Rates und des Rates der
Europäischen Union (33/2002)
Europäischer Haftbefehl (36/2002)
Die EU und der 11. September 2001 (38/2002)
Behandlung von Unionsvorlagen im Bundestag (42/2002)

Finanzen – Haushalt – Bundesvermögen – Steuern 169
Staatliche Beihilfen und EU-Recht (39/2002)

Geschichte – Zeitgeschichte 173

13. August 1961 – 40 Jahre Berliner Mauer
Die Berlinkrise 1958 - 1963 und die internationale
Diplomatie (13/2001)
Zehn Jahre Ende der Sowjetunion: 25.12.1991 (34/2001)
Die Stalin-Note vom 10. März 1952
– „Verpasste Gelegenheit“ oder „zählebiger Mythos“? – (6/2002)

Gesundheitswesen – Sport	184
Milzbrand (22/2001)	
Doping (13/2002)	
Bewerbung um die Olympischen Sommerspiele 2012 (18/2002)	
Aut-idem-Regelung (25/2002)	
Stammzellen aus Nabelschnurblut (32/2002)	
Jugend – Familie – Frauen	198
Elternzeit von Männern (4/2002)	
Die Kita-Card (23/2002)	
Gender Mainstreaming (43/2002)	
Kinderbetreuung in Deutschland (46/2002)	
Jugendgewalt (50/2002)	
Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht	215
eGovernment (9/2001)	
DVB-T Digital Video Broadcasting – Terrestrial (45/2002)	
Parlament – Parteien – Wahlen	222
Das Europäische Parlament in der zweiten Hälfte der 5. Wahl- periode (2/2002)	
Europäische Parteien (19/2002)	
Einheitliches Wahlsystem für die Wahlen zum Europäischen Parlament (48/2002)	
Politik und Gesellschaft – Politische Ideologie	232
Empowerment (11/2001)	
Die Nichtregierungsorganisation (= Non-Governmental Organization – NGO) (20/2001)	
Terrorismus	
– Begriffsbestimmung und aktuelle Definitionsansätze – (29/2001)	
„Kampf der Kulturen“ oder „Kampf um die Kultur“?	
Islamistischer Terror und die These vom	
„clash of civilizations“ (21/2002)	
Populismus (27/2002)	
Religion – Kirche	249
„Dschihad“ (23/2001)	
Staatsrecht – Verwaltungsrecht	252
Parteiverbote in der Bundesrepublik Deutschland (8/2002)	

Verteidigung – Militär	255
Ausländische Streitkräfte in Deutschland (12/2001)	
Der Bündnisfall nach dem Nordatlantik-Vertrag (18/2001)	
Selbstverteidigungsrecht bei einem bewaffneten Angriff (21/2001)	
Gefahr im Verzug bei militärischen Einsätzen (24/2001)	
Biowaffen (15/2002)	
Wirtschaft – Geld – Kredit	270
Verbraucherpolitik (8/2001)	
Strombörsen in Deutschland – Anmerkungen aus ökonomischer Sicht – (10/2001)	
Entrepreneurship (25/2001)	
Kriminelle Gewinnmanipulationen im Wertpapierhandel (27/2001)	
Konjunktur im Lichte aktueller Ereignisse (31/2001)	
Rat der fünf Weisen im Kontext wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung (10/2002)	
Unternehmensübernahmen	
– Kurze Anmerkungen zum neuen rechtlichen Rahmen in Deutschland – (17/2002)	
Die Wirtschaft Estlands – Ausgewählte Aspekte – (26/2002)	
Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II) (44/2002)	
Beteiligte Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung	301
Register	302

Vorwort

Sehr geehrte Leserin,
sehr geehrter Leser,

mit einem neuen Layout präsentieren Ihnen die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages die 12. / 13. Ausgabe der Sammlung ‚Der aktuelle Begriff‘, die erstmals 1990 als Sammelband erschienen ist.

Die Themen haben sich gewandelt, aber die Idee ist die gleiche geblieben: in laufender Folge und konzentrierter Darstellung werden Bedeutung und Hintergrund von Begriffen und Themen, die in der politischen Diskussion neu oder verstärkt auftreten, erläutert.

Die seit Jahren zu beobachtende wachsende Dynamik des gesellschaftlichen und politischen Lebens zwingt auch und gerade die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sich mit immer wieder neuen Themen und Begriffen auseinanderzusetzen. Dabei ist die Fülle der Informationen, die auf die Mitglieder des Parlamentes einströmen, nahezu unüberschaubar.

Hier setzt das Informationsangebot der Wissenschaftlichen Dienste mit dem ‚aktuellen Begriff‘ an: Immer, wenn ein Bedarf nach kompakter, präziser und zuverlässiger Information bestand, wurde ein Begriff oder Thema aufgegriffen. Dabei folgen die über 80 Begriffe und Themen dieser Ausgabe - mit den Schwerpunkten Europa, Arbeit und Soziales und Wirtschaft - keiner inhaltlichen Systematik und stellen nur einen kleinen Ausschnitt der Themen dar, die die parlamentarische Arbeit bestimmt haben.

Neben dem veränderten Layout gibt es ab dieser Ausgabe wieder ein Stichwortregister, wie Sie es von den älteren Veröffentlichungen gewohnt sind. Dieses wird kontinuierlich fortgeführt, so dass Sie künftig im jeweils aktuellen Band einen schnellen Zugriff auf die Begriffe der vergangenen Jahre haben werden.

Erstmals und einmalig als Doppelausgabe für die Jahre 2001 / 2002 hoffe ich, auch mit dieser Ausgabe wieder ein Nachschlagewerk vorzulegen, auf das nicht nur die Abgeordneten des Deutschen Bundes-

tags, sondern darüber hinaus auch eine breitere Öffentlichkeit gerne zurückgreifen, wenn sie sich schnell, kompakt und präzise über Begriffe wie ‚Aut-idem-Regelung‘ und ‚Empowerment‘ bis hin zu Themen wie ‚Grundsicherung‘, ‚EU-Konvent‘ und ‚Basel II‘ informieren möchten.

Erdmute Rebhan
Leiterin der Wissenschaftlichen Dienste
des Deutschen Bundestages

Arbeit und Soziales – Migration – Flüchtlinge – Asyl

Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit

vom 18.5.2001, lfd. Nr. 7/2001

Am 01.01.2001 ist das Gesetz zur Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit in Kraft getreten.

1. Die Systematik

a) Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung

Das Gesetz geht von teilweiser Erwerbsminderung aus, wenn der Versicherte wegen Krankheit oder Behinderung auf nicht absehbare Zeit zwischen 3 bis unter 6 Stunden täglich im Rahmen einer 5-Tage-Woche unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes erwerbstätig sein kann. Die aus einer so reduzierten Leistungsfähigkeit folgende Teilzeitbeschäftigung begründet einen Anspruch auf Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung entsprechend der festgestellten Leistungseinschränkung. Die Rentenhöhe beträgt in diesem Fall die Hälfte einer Rente wegen voller Erwerbsminderung.

Eine andere Rechtsfolge ist für den Fall teilweiser Erwerbsminderung vorgesehen, wenn Arbeitslosigkeit vorliegt: Bei dieser Sachlage geht das Gesetz davon aus, dass der Arbeitsmarkt für die Vermittlung in eine Teilzeittätigkeit verschlossen ist. Der Versicherte hat nicht länger die Möglichkeit, selbst Einkommen zu erzielen. Es wird deshalb auch bei lediglich teilweiser Erwerbsminderung die Rente wegen voller Erwerbsminderung gezahlt.

b) Rente wegen voller Erwerbsminderung

Volle Erwerbsminderung im Sinne des Gesetzes ist anzunehmen, wenn der Versicherte wegen Krankheit oder Behinderung unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes weniger als 3 Stunden täglich zu arbeiten in der Lage ist.

c) Ausschlussgründe

Aus alledem folgt, dass diejenigen, welche – wiederum unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes – noch mindestens 6 Stunden täglich tätig sein können, nicht

erwerbsgemindert sind. Dies gilt unabhängig von der jeweiligen Arbeitsmarktlage. Eine Sonderregelung betrifft selbstständig Erwerbstätige: Solche Versicherte, die allein wegen ihrer Selbstständigkeit bereits lediglich eine Rente wegen Berufsunfähigkeit beziehen, sind nicht länger vom Anspruch auf Rente wegen voller Erwerbsminderung ausgeschlossen. Bemerkenswert ist, dass dem Anspruch auf Rente wegen Erwerbsminderung die Ausübung einer Erwerbstätigkeit im Rahmen der zulässigen Hinzuverdienstgrenzen keineswegs entgegensteht.

- d) Bislang schon bestanden neben der gesundheitsbedingten Erwerbsminderung weitere Voraussetzungen, die vorliegen müssen, um eine Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit beziehen zu können. An diesen Voraussetzungen hat sich durch die Reformgesetzgebung nichts geändert.

2. Die Höhe der Erwerbsminderungsrenten

- Wie die frühere Rente wegen Erwerbsunfähigkeit wird auch die neue Rente wegen Erwerbsminderung aus allen bis zum Eintritt der vollen Erwerbsminderung zurückgelegten rentenrechtlichen Zeiten errechnet.
- Tritt die volle Erwerbsminderung vor Vollendung des 60. Lebensjahres ein, gewährt das Gesetz darüber hinaus noch eine Zurechnungszeit.
- Die Höhe der Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung entspricht dem Betrag der halben Vollrente.
- Eine weitere Neuregelung besteht darin, dass immer dann, wenn eine Rente wegen Erwerbsminderung vor Vollendung des 63. Lebensjahres in Anspruch genommen wird, Abschläge hinzunehmen sind. Diese Abschläge, welche ab 01.01.2001 stufenweise eingeführt werden, betragen 0,3 % für jeden Kalendermonat, für den die Rente wegen Erwerbsminderung vor Vollendung des 63. Lebensjahres gezahlt wird. Diese Regelung gilt allerdings nicht uneingeschränkt: Sofern die Rente bereits vor Vollendung des 60. Lebensjahres des Versicherten geleistet wird, begrenzt der Gesetzgeber den Rentenabschlag auf insgesamt 10,8 %.
- Noch eine andere Sonderregelung reduziert den im Grundsatz zu berücksichtigenden Abschlag bei der Rente wegen Erwerbsminderung: Für die Versicherungszeit zwischen dem 55. und 60. Lebensjahr wird die sog. Zurechnungszeit nicht mehr nur zu einem Drittel, sondern in vollem Umfang angerechnet. Es wird also von 60 Kalendermonaten statt bisher 20 Kalendermonaten ausgegangen.

3. Die Befristung

Im Grundsatz besteht ein Anspruch auf Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit nur als sog. Zeitrente, d. h. befristet. Die Befristung ist zeitlich begrenzt; sie gilt für längstens 3 Jahre, kann aber wiederholt werden.

Der Vorrang der Befristung gilt für die Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit allerdings nicht ausnahmslos:

- Eine solche Rente kann dann auf Dauer gewährt werden, wenn aus ärztlicher Sicht nicht zu erwarten ist, dass sich der Gesundheitszustand voraussichtlich bessern wird.
- Diese Ausnahme besteht allerdings dann nicht, wenn die volle Erwerbsminderungsrente auf Grund eines verschlossenen Teilzeitarbeitsmarktes geleistet wird. In diesen Sonderfällen bleibt es stets bei der Befristung der Rente, da nur dann mögliche Änderungen auf dem Arbeitsmarkt berücksichtigt werden können.

Die befristet gewährten Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit zahlt der Versicherungsträger neuerdings erst ab dem 7. Kalendermonat nach dem Eintritt der geminderten Erwerbsfähigkeit, also des Leistungsfalles. Versäumt der Versicherte die rechtzeitige Antragstellung, d. h. erfolgt sie nicht bis zum 7. Kalendermonat nach dem Leistungsfall, wird eine Zeitrente ab dem 1. des Antragsmonats gewährt.

- Die Leistung einer Rente wegen Erwerbsminderung erlischt spätestens mit der Vollendung des 65. Lebensjahres. Es schließt sich der Bezug der Rente wegen Alters an.

4. Der Hinzuverdienst

Der Bezug einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit beschränkt die Möglichkeit, hinzuverdienen. Zum Hinzuverdienst zählt nicht allein das Arbeitsentgelt aus einer abhängigen Beschäftigung oder Arbeitseinkommen aus selbstständiger Tätigkeit; auch bestimmte Lohnersatzleistungen wie z. B. Krankengeld oder Arbeitslosengeld beschränken den Anspruch auf Bezug einer Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit. Ob diese in voller oder anteiliger Höhe gezahlt wird, hängt von der Höhe des erzielten Hinzuverdienstes ab: Der Gesetzgeber hat für das Maß der Beschränkung eine Stufenregelung getroffen:

- Abhängig von der Höhe des Hinzuverdienstes wird die Rente wegen voller Erwerbsminderung entweder in voller Höhe, in Höhe von drei Vierteln, der Hälfte oder eines Viertels geleistet.

- Eine ähnliche Regelung gilt für die Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung; diese wird entweder in voller Höhe oder in Höhe der Hälfte gewährt. Im Extremfall kann der Hinzuverdienst zur Folge haben, dass der Anspruch auf Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit erlischt.
- Bei der Kürzung der Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit aufgrund von Hinzuverdienst existiert ein Freibetrag: Bis zu 630 DM monatlich können hinzuverdient werden, ohne dass eine Rente wegen voller Erwerbsminderung gekürzt wird.
- Anderes gilt für die Hinzuverdienstgrenzen bei der Rente wegen voller Erwerbsminderung in anteiliger Höhe sowie der Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung: In diesen Fällen richten sich die Hinzuverdienstgrenzen nach dem Verdienst der letzten 3 Kalenderjahre vor Eintritt der Erwerbsminderung. Dies bedeutet, dass die Grenzen individuell unterschiedlich sind und somit für jeden Rentenbezieher gesondert ermittelt werden müssen.

Rückwirkung beansprucht die Neuregelung der Erwerbsminderungsrenten hinsichtlich der Hinzuverdienstmöglichkeit nicht. Für Versicherte, die am 31.12.2000 einen Anspruch auf eine Rente wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit nach altem Recht hatten, gelten die ursprünglichen Hinzuverdienstregelungen, die den Neuregelungen ähnlich sind.

5. Die Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung bei Berufsunfähigkeit

Das neue Recht enthält eine Vertrauensschutzregelung für vor dem 02.01.1961 geborene Versicherte; für diesen Personenkreis wurde eine modifizierte „Rente wegen Berufsunfähigkeit“ geschaffen. Dieser Begriff meint eine Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung bei Berufsunfähigkeit. Sie kommt für jene Versicherten in Betracht, die vor Eintritt der Erwerbsminderung die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt hatten und eine versicherungspflichtige Tätigkeit mit zumindest längerer Anlernzeit nachweisen können.

Unter den Begriff der Berufsunfähigkeit sind jene Fälle zu subsumieren, in denen der bisherige versicherungspflichtige Beruf wegen Krankheit oder Behinderung im Vergleich zu einem ähnlich ausgebildeten Gesunden nur noch weniger als 6 Stunden täglich ausgeübt werden kann. Die Rente wird nur dann gewährt, wenn die gesundheitliche Leistungsfähigkeit sowie die fachlichen Kenntnisse und Fähigkeiten genügen, um eine zumutbare andere Tätigkeit, Verweisungstätigkeit genannt, mindestens 6 Stunden täglich auszuüben.

Von praktischer Bedeutung ist das Kriterium der Zumutbarkeit: Zumutbar ist eine Tätigkeit dann, wenn sie gegenüber dem bis dahin ausgeübten versicherungspflichtigen Beruf nur geringfügig niedrigere berufliche Anforderungen stellt. Das Erfordernis einer Ausbildung oder Umschulung im Rahmen einer beruflichen Rehabilitation gilt stets als zumutbar.

Berufsunfähigkeit liegt immer dann vor, wenn weder der bisherige Beruf noch eine zumutbare andere Tätigkeit mindestens 6 Stunden täglich ausgeübt werden können. Mit diesen Regelungen gleicht die Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung bei Berufsunfähigkeit die gesundheitlich bedingte Minderung des Erwerbseinkommens für den von der Vertrauensschutzregelung betroffenen Personenkreis aus.

Der Gesetzgeber hat es aber abgelehnt, einen vollständigen Ausgleich für das vor Eintritt der Erwerbsminderung erzielte Einkommen zu schaffen; immerhin kann die noch verbliebene Leistungsfähigkeit zur Ausübung einer anderen Tätigkeit genutzt werden. Da die Rentenleistung im Rahmen der zulässigen Hinzuverdienstgrenzen erheblich aufgestockt werden kann, ist die Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung bei Berufsunfähigkeit nur halb so hoch wie eine volle Erwerbsminderungsrente. Zahlungen aus dieser nur den vor dem 02.01.1961 geborenen Versicherten eingeräumten Rentenart werden längstens bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres geleistet.

6. Die Hinterbliebenenrenten

Naturgemäß betrifft die Reform der Erwerbsminderungsrenten auch die Hinterbliebenenrenten. Ist der Berechtigte teilweise oder voll erwerbsgemindert, kann die große Witwen- oder Witwerrente an die Witwe, den Witwer und den vor dem 01.07.1977 geschiedenen Ehegatten geleistet werden. Ein Anspruch auf die große Witwen- oder Witwerrente besteht auch dann, wenn die Witwe oder der Witwer berufsunfähig nach dem vom 01.01.2001 an geltenden Recht ist.

Hinterbliebene haben dann Rentenabschläge hinzunehmen, wenn der Versicherte vor Vollendung des 63. Lebensjahres stirbt, ohne selbst eine Rente erhalten zu haben. Diese Abschläge gelten ab 01.01.2001, werden aber stufenweise eingeführt. Sie betragen 0,3 % für jeden Kalendermonat, für den die Rente wegen Todes vor Vollendung des 63. Lebensjahres des verstorbenen Versicherten gezahlt wird. Der Abschlag ist allerdings auf maximal 10,8 % begrenzt.

Die Wirkung des Abschlages wird durch die Reformgesetzgebung noch auf eine weitere Weise modifiziert - und gemildert: Die bei der

Rentenberechnung zu berücksichtigende Zurechnungszeit zwischen dem 55. und dem 60. Lebensjahr des Versicherten ist nicht nur zu einem Drittel, sondern – wie auch der Zeitraum bis zur Vollendung des 55. Lebensjahres – aufgrund der Reformgesetzgebung in vollem Umfang anzurechnen. Dies bedeutet, dass nunmehr auch bei der Hinterbliebenenrente 60 Kalendermonate statt bisher 20 Kalendermonate rentensteigernd in die Berechnung eingehen.

7. Vertrauensschutz

Für die Rente wegen teilweiser Erwerbsminderung bei Berufsunfähigkeit sowie die Hinterbliebenenrente bei Vorliegen von Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit gelten weitgehende Übergangs- und Vertrauensschutzregelungen. Jene Versicherten, die am 31.12.2000 bereits einen Anspruch auf eine Rente wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit besaßen, werden von den Neuregelungen nicht erfasst. In diesen Fällen bestehen die Ansprüche nach dem alten Recht bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres fort, sofern die Voraussetzungen weiterhin vorliegen, die für die damalige Rentenbewilligung ursächlich waren.

Dasselbe gilt auch für Hinterbliebene, die am 31.12.2000 einen Anspruch auf die große Witwen- oder die große Witwerrente wegen Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit besaßen, sofern die zum Bewilligungszeitpunkt der Leistung maßgeblichen Voraussetzungen weiterhin erfüllt sind.

Quellen:

– BGBl. I 2000, S. 1827 ff.

Lit.: BfA-aktuell, Reform der Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, hrsg. von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin 2000

Bearbeiter: RD Dr. Dr. Gerhard Deter, Fachbereich VI

Betriebliche Altersversorgung

vom 9.8.2001, lfd. Nr. 15/2001

1. Die gegenwärtige Situation

Die Bedeutung der betrieblichen Altersversorgung ist in Deutschland heute noch vergleichsweise gering. Sie trägt lediglich mit 5 % zum Einkommen der Rentner bei. Bei den verschiedenen Arbeitgebern ist diese Form der Altersvorsorge allerdings durchaus unterschiedlich verbreitet: Mit rund 4,8 Mio. Pflichtversicherten verfügt der öffentliche Dienst über das mit Abstand größte System, welches ca. ein Drittel der gesamten betrieblichen Altersversorgung ausmacht. Günstig ist die Situation auch im verarbeitenden Gewerbe. Der Handel und die Dienstleistungsbranchen messen der betrieblichen Altersversorgung dagegen nur geringe Bedeutung zu. Insgesamt verfügen nach Schätzungen etwa 50 Prozent aller abhängig Beschäftigten über eine betriebliche Zusatzversorgung.

2. Bisherige Rechtsformen der Betriebsrente

a) Die Direktzusage

Bislang ist die verbreitetste Form der Betriebsrente die Direktzusage. Hierunter versteht man ein Modell, bei dem sich der Arbeitgeber verpflichtet, dem Arbeitnehmer nach der Pensionierung eine Rente zu zahlen. Zu diesem Zweck bildet der Betrieb Pensionsrückstellungen, welche den steuerpflichtigen Gewinn reduzieren. Die Unternehmen können das durch die Rückstellungen kumulierte Vermögen in die eigenen Betriebe investieren oder auch extern anlegen. Steuerpflichtig ist erst der begünstigte Rentenempfänger bei der Rentenauszahlung. Für diese Form der Betriebsrente sieht der deutsche Gesetzgeber keine Anlagevorschriften und keine gesetzliche Aufsicht vor. Die Mitarbeiter sind bei der Direktzusage für den Insolvenzfall über den sog. Pensions-Sicherungs-Verein geschützt. Die Bedeutung dieser Form der Betriebsrente ist beträchtlich: Z. Zt. sind dort Rentenansprüche von 7,7 Millionen Menschen bei 39.800 Unternehmen gesichert, die bislang 370 Milliarden DM zurückgestellt haben.

b) Die Unterstützungskasse

Mit der Organisationsform der Direktzusage hat die Gestaltung der sog. Unterstützungskasse (Deckungsmittel derzeit 44 Milliarden DM) gemeinsam, dass auch bei dieser Form allein das Unternehmen jähr-

lich pauschal Beiträge an eine rechtlich selbstständige Versorgungseinrichtung abführt. Über die Höhe und die zeitliche Gestaltung der Einzahlungen kann das Unternehmen selbst entscheiden. Die angesammelten Mittel stehen über eine Darlehensgewährung in begrenztem Umfang für Investitionen in das Unternehmen zur Verfügung. Es existieren keinerlei Vorschriften über die Kapitalanlage und keinerlei gesetzliche Aufsicht. Dafür haftet der Arbeitgeber für die zugesagten Leistungen in dem Fall, dass die Unterstützungskasse nicht mehr in der Lage ist, ihren Zahlungsverpflichtungen nachzukommen. Wie die Direktzusage kennt auch die Unterstützungskasse weder eine externe Aufsicht noch bestimmte Anlagevorschriften. Die Versorgungszusagen sind für den Insolvenzfall durch den Pensions-Sicherungs-Verein abgesichert.

c) Die Direktversicherung

Um eine deutlich andere Konstruktion handelt es sich bei der sog. Direktversicherung (Deckungsmittel z. Zt. 74 Milliarden DM). Bei dieser Gestaltung schließt der Arbeitgeber als Versicherungsnehmer zugunsten seines Arbeitnehmers bei einer Lebensversicherung einen Vertrag ab. Im Gegensatz zu der Direktzusage und der Unterstützungskasse trägt bei diesem Modell der Versicherer das Risiko für die garantierte Leistung. Die Versicherungsunternehmen unterliegen bestimmten Anlagevorschriften. Im Unterschied zur Direktzusage und Unterstützungskasse sind die Beiträge zur Versicherung für den Arbeitnehmer generell lohnsteuerpflichtig; allerdings besteht bis zu einem Betrag von 3.408 (4200) DM die Möglichkeit der Pauschalierung der Lohnsteuer mit einem Steuersatz von 20 Prozent.

d) Die Pensionskasse

Anders als bei der Direktversicherung handelt es sich bei den Pensionskassen, die z. Zt. über Deckungsmittel von 125 Milliarden DM verfügen, um rechtlich selbstständige Altersvorsorgeeinrichtungen, die zumeist von mehreren Unternehmen gemeinsam getragen werden. Sie verschaffen den versicherten Arbeitnehmern einen Rechtsanspruch auf ihre Leistungen und unterliegen auch der Versicherungsaufsicht. Die Beiträge sind ebenso wie bei der Direktversicherung steuerpflichtig. Die Anlagemöglichkeiten für die eingezahlten Mittel sind allerdings rechtlich begrenzt; um das Risiko zu minimieren, dürfen sie nur zu einem Drittel in Aktien investiert werden.

e) Das Abschnittsdeckungsverfahren

Bei der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes handelt es sich um eine Sonderform der betrieblichen Altersversorgung. Die Durch-

führung ist neben der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) den 26 kommunalen und kirchlichen Kassen anvertraut. Das Leistungsrecht zeichnet sich durch ein hohes Versorgungsniveau aus. Als Gesamtversorgungssystem stockt die Zusatzversorgung die gesetzliche Rente bis zu 91,75 % des letzten Nettoeinkommens auf.

Die Finanzierung der Leistungen erfolgt in Form des sog. Abschnittsdeckungsverfahrens. Hierbei werden Einnahmen und Ausgaben nicht – wie beim Umlageverfahren – innerhalb eines Jahres, sondern innerhalb eines mehrjährigen Deckungsabschnitts ausgeglichen. Umlagen, vorhandenes Vermögen und Zinserträge finanzieren die Ausgaben im Deckungsabschnitt. Der Arbeitgeber, welcher Mitglied einer Zusatzversorgungskasse ist, zahlt die Umlagen an die Kasse. Die Höhe dieser Beiträge ergibt sich durch Multiplikation des allgemeinen, von der Kasse festgelegten Umlagesatzes mit den umlagepflichtigen Entgelten, die im wesentlichen den Bruttoeinkünften der versicherten Arbeitnehmer entsprechen. Die Leistungsverpflichtungen werden für einen Zeitraum von in der Regel 10 Jahren ermittelt, wobei diese Rechnung spätestens alle 5 Jahre wiederholt wird. Die Beiträge, das vorhandene Vermögen und etwaige Zinserträge müssen ausreichen, um die Leistungsausgaben zu finanzieren.

Der Vorteil des Abschnittsdeckungsverfahrens liegt darin, dass ein durch Kapitalbildung angereichertes Umlageverfahren eine hohe Flexibilität aufweist. Die Leistungsverpflichtungen können mit den jeweiligen ökonomischen Rahmendaten und der Haushaltssituation der Mitglieder einer Kasse in Einklang gebracht werden. Künftig ist allerdings mit einem erheblichen Ansteigen des Umlagesatzes in den alten Bundesländern zu rechnen.

3. Die Reformgesetzgebung

a) Die neue Alternative: Der Pensionsfonds

Neuerdings hat der Gesetzgeber einen weiteren Durchführungsweg der betrieblichen Altersversorgung eröffnet, der als rechtlich selbstständige Einrichtung gegen Zahlung von Beiträgen eine kapitalgedeckte betriebliche Altersversorgung mit einem Rechtsanspruch gegenüber dem Pensionsfonds als externem Träger für die Arbeitnehmer schafft. Die Versicherten können ihre Ansprüche bei einem Wechsel des Arbeitgebers mitnehmen. Der Pensionsfonds zahlt lebenslange Altersrenten, wobei die Möglichkeit der Abdeckung des Invaliditäts- und Hinterbliebenenrisikos besteht. Der Fonds gewährt einen Rechtsanspruch auf seine Leistungen. Um die Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung durch bessere Renditen zu erhöhen,

ist das neue Modell im Vergleich zur Pensionskasse und Direktversicherung aber an weniger strenge Anlagevorschriften gebunden, d. h. der Fonds kann sich stärker an Substanzwerten wie Aktien und anderen Beteiligungsformen orientieren.

Der Geschäftsbetrieb und die Ausstattung mit Eigenkapital werden seitens der Aufsichtsbehörden überwacht. Die Unternehmen erhalten mit der Möglichkeit der Auslagerung des Vermögens der Pensionsfonds Gelegenheit, ihre Bilanzen und damit ihre Position am Kapitalmarkt zu verbessern. Außerdem können die Arbeitgeber die betriebliche Altersvorsorge durch Beitragszusagen mit einer Mindestgarantie der eingezahlten Beiträge besser kalkulieren. Sie sind nicht mehr genötigt, die mit höheren Risiken verbundenen langfristigen Verpflichtungen aus Leistungszulagen einzugehen.

Wichtig ist, dass die Arbeitgeberbeiträge bis zu 4 % der Beitragsbemessungsgrenze – ebenso wie bei den Zuwendungen zur Pensionskasse – von der Steuer befreit sind. Bestehende Anwartschaften bei Direktzusagen und Unterstützungskassen, die nicht in die neue staatliche Förderung einbezogen sind, können steuer- und beitragsfrei auf die neuen Pensionsfonds übertragen werden.

b) Die Verbesserung der Rahmenbedingungen im Überblick

aa. Die Entgeltumwandlung

Die neuen Regelungen verschaffen allen Arbeitnehmern einen individuellen Anspruch auf betriebliche Altersversorgung aus ihrem Entgelt; dieser ergibt sich daraus, dass die Arbeitnehmer auf bestimmte Teile ihres Arbeitslohns (z.B. Weihnachts- oder Urlaubsgeld, Bezahlung der Überstunden) verzichten; diesen Teil ihres Einkommens lassen sie den Arbeitgeber für eine betriebliche Altersversorgung einzahlen (Entgeltumwandlung). Soweit Entgeltansprüche auf einem Tarifvertrag beruhen, können sie für die Altersversorgung im Wege der Entgeltumwandlung nur dann verwandt werden, wenn der Tarifvertrag das vorsieht oder dies durch den Tarifvertrag wenigstens zugelassen wird. Die Realisierung des Anspruchs auf betriebliche Altersversorgung durch Entgeltumwandlung bedarf der Vereinbarung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Dies gilt auch für den Durchführungsweg. Fehlt es an einer solchen Vereinbarung, kann der Arbeitgeber die Möglichkeit der Entgeltumwandlung anbieten; er kann den Anspruch auch hierauf beschränken. Der Arbeitnehmer ist befugt, den Abschluss einer Direktversicherung durch den Arbeitgeber zu fordern.

bb. Steuerliche Maßnahmen

Aufgrund der Bestimmungen des Altersvermögensgesetzes wird der Aufbau nicht nur einer privaten, sondern auch der betrieblichen

Altersvorsorge durch steuerliche Maßnahmen unterstützt. Die gesetzlichen Regelungen hierzu sind im Einkommensteuergesetz als kombinierte Zulagen-Sonderausgabenregelung normiert. Die betriebliche Altersversorgung wird in verschiedenen Anlageformen gefördert. Hierfür kommen, soweit die Voraussetzungen für die Anlagen erfüllt sind und die Beiträge aus individuell versteuerten Arbeitsentgelten geleistet werden, Direktversicherungen, Pensionskassen und Pensionsfonds in Betracht.

Die Beitragsfreiheit der Entgeltumwandlung in der betrieblichen Altersvorsorge wurde allerdings begrenzt und nur noch bis Ende 2008 zugelassen, um die Beiträge zur Sozialversicherung stabil zu halten und das Beitragsaufkommen nicht zu verringern. An die Stelle der Beitrags- und Steuerfreiheit der Entgeltumwandlung soll die Begünstigung der betrieblichen Altersvorsorge künftig durch die neue steuerliche Förderung aus Zulagen bzw. einem Sonderausgabenabzug erfolgen, die ab 2002 in Stufen eingeführt wird. Dabei ist allerdings zwischen den verschiedenen Durchführungswegen der betrieblichen Altersvorsorge zu unterscheiden:

- Zum einen kann der Arbeitnehmer vom Jahresbeginn 2002 an die von ihm finanzierten Beiträge zur betrieblichen Altersversorgung, maximal 4 Prozent seines Entgelts, höchstens 4 Prozent der Beitragsbemessungsgrenze, aus verbeitragtem und versteuertem Entgelt in eine Direktversicherung, Pensionskasse oder einen Pensionsfonds einbringen. Hierfür erhält er dann die steuerliche Förderung. Die Entgeltumwandlung zum Zwecke der Altersversorgung kann nach einer Übergangsphase bis 2008 nur noch in dieser Form ohne Beitragsfreiheit in der Sozialversicherung erfolgen. Steuerfreiheit des Aufwands wird dann durch den Sonderausgabenabzug bzw. eine Zulage erreicht.
- Die Zahlungen des Arbeitgebers in einen Pensionsfonds oder in eine Pensionskasse, die im Rahmen seiner Zusage zusätzlich zu dem Arbeitsentgelt des Arbeitnehmers aufgebracht werden, sind zukünftig bis zur Grenze von 4 % der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung dauerhaft steuer- und beitragsfrei gestellt. Für die Möglichkeit der Pauschalversteuerung mit Beitragsfreiheit des Aufwands bis 3408 (Einzelbeitrag) bzw. 4200 DM (Gruppenhöchstbeitrag) im Jahr und beim unbegrenzten Aufwand für eine Direktzusage oder eine Zusage über eine Unterstützungskasse (Rückstellung bzw. Abzug von Betriebsausgaben) durch den Arbeitgeber sind dagegen keine Änderungen vorgesehen.
- Die Direktzusage und die Unterstützungskasse gehören nicht zu den geförderten Durchführungswegen, da etwaige Steuern und

Sozialversicherungsbeiträge von den Beiträgen zur geförderten betrieblichen Altersvorsorge zuvor abgezogen worden sind.

- Das Altersvorsorge-Zertifizierungsgesetz ist grundsätzlich nicht auf die betriebliche Altersversorgung anwendbar. Damit kann steuerlich gefördertes Kapital aus der betrieblichen Altersvorsorge – anders als bei der privaten Altersvorsorge – nicht für Wohnzwecke verwandt werden.

cc. Die Unverfallbarkeit

Ein Kernstück der neuen Regelungen bilden die Bestimmungen zur Unverfallbarkeit und Mitnahme von Anwartschaften. Unter Unverfallbarkeit in der betrieblichen Altersvorsorge versteht man, dass ein einmal erworbener Anspruch auf eine Betriebsrente nicht mehr erlöschen kann, und zwar auch dann nicht, wenn das Beschäftigungsverhältnis, z.B. auf Grund des Wechsels zu einem anderen Arbeitgeber, vor Beginn der Zahlung der Betriebsrente beendet wird. Der Gesetzgeber hat für die im Wege der Entgeltumwandlung erworbenen Anwartschaften die sofortige gesetzliche Unverfallbarkeit eingeführt. Darüber hinaus hat er die allgemeinen gesetzlichen Fristen für die Unverfallbarkeit von Anwartschaften bei einer durch den Arbeitgeber finanzierten Zusage auf eine betriebliche Altersversorgung von 10 auf 5 Jahre herabgesetzt und die Altersgrenze vom 35. auf das 30. Lebensjahr verkürzt. Dadurch wird die Mitnahme erworbener Ansprüche erleichtert, so dass ein wesentliches Mobilitätshindernis für die Beschäftigten wegfällt.

4. Fazit

Die staatliche Förderung variiert in ihrem Umfang durchaus; sie ist abhängig vom Familienstand, der Zahl der Kinder sowie vom Einkommen. Beteiligt sich der Arbeitgeber nicht von Beginn an mit einem eigenen Beitrag an der Altersvorsorge, verschafft es dem Arbeitnehmer unmittelbar keine Vorteile, die Förderung für die betriebliche Altersvorsorge in Anspruch zu nehmen, statt diese für die private Vorsorge zu verwenden. Zu bedenken ist, dass es die Zulagen bzw. Steuervorteile nur für jeweils eine Variante gibt. Da ein Unternehmen mit vielen Arbeitnehmern bei den Anbietern von Vorsorgeprodukten bessere Konditionen aushandeln kann als der einzelne Anleger, dürfte die Inanspruchnahme der betrieblichen Altersvorsorge zumeist günstiger sein als die private Vorsorge. Aus diesem Grund erwartet der Gesetzgeber, dass die so geförderte betriebliche Altersversorgung durch Tarifabschlüsse eine erhebliche Breitenwirkung erhält. Kritiker weisen darauf hin, dass die Einflußnahme der Gewerkschaften auf diese Form der Alterssicherung aufgrund des Tarifvorbehalts

deutlich zunehmen dürfte. Befürchtet wird auch, dass die Kosten für die Verwaltung der Förderzulagen für die Privat- und Betriebsrenten, welche mehr als 1000 neue Stellen notwendig macht, erheblich sein werden.

Quellen:

- Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz) v. 26.06.2001, BGBl I, S. 1310
- Durchführungswege in der betrieblichen Altersversorgung in Deutschland, in: Betriebliche Altersversorgung H. 3, 2001, S. 247, 248
Schuler, Jan/Weppler, Thomas, Rentenreform und „Altersvermögensgesetz“, in: Lohn und Gehalt H. 6, 2001, S. 29-36
- Rombach, Wolfgang, Überblick zur Rentenreform, in: Betriebliche Altersversorgung H. 3, 2001, S. 206-209

Bearbeiter: RD Dr. Dr. Deter, Fachbereich VI

40 Jahre türkische Arbeitsmigration nach Deutschland

vom 30.10.2001, lfd. Nr. 26/2001

Am 31. Oktober 1961 schloss die Bundesrepublik Deutschland mit der Türkei einen **Vertrag über die Anwerbung von türkischen Arbeitnehmern** ab. Damit begann die nunmehr 40 Jahre andauernde türkische Migration nach Deutschland. Hintergrund für diese Entwicklung war der enorme Arbeitskräftebedarf der ökonomisch prosperierenden Bundesrepublik der Wirtschaftswunderzeit. Eine generelle Arbeitszeitverkürzung auf 45 Stunden Wochenarbeitszeit, verlängerte Ausbildungszeiten, der Eintritt der geburtenschwachen Kriegsjahrgänge in den Arbeitsmarkt sowie der Rückgang von DDR-Übersiedlern vor allem seit dem Bau der Mauer führten zu einer Reduzierung des inländischen Arbeitskräfteangebots, die Leistungskraft und Wachstumspotentiale der bundesdeutschen Wirtschaft zu gefährden drohten. So standen 1961 ca. 500.000 offenen Stellen rund 180.000 arbeitslose Deutsche gegenüber. Zur Deckung des **Arbeitskräftemangels** bemühten sich deshalb Wirtschaft und Politik verstärkt um die Anwerbung von Arbeitskräften im Ausland.

40 Jahre türkische Zuwanderung: Von der Arbeitsmigration zum Familiennachzug

Das erste Jahrzehnt der türkischen Zuwanderung war gekennzeichnet von **kräftigen jährlichen Steigerungsraten**. Bereits 1971 war die türkische Bevölkerungsgruppe auf über eine halbe Million Menschen angewachsen. 1975 wurde bereits die 1-Millionen-Grenze erreicht. 1981, also 20 Jahre nach dem deutsch-türkischen Anwerbevertrag, befanden sich insgesamt 1,5 Millionen Türken in Deutschland. Es dauerte dann noch einmal knapp anderthalb Jahrzehnte, bis 1995 die Marke von 2 Millionen überschritten wurde. 1998 erreichte der türkische Bevölkerungsanteil mit 2,1 Millionen Menschen seinen bislang höchsten Stand. In den beiden vergangenen Jahren nahm die Zahl der Türken dagegen jährlich um 2,7 Prozent ab; Ende 2000 lag sie bei knapp unter 2 Millionen. Seit über 30 Jahren haben die Türken unter den in Deutschland lebenden Ausländern das quantitativ größte Gewicht; 1998 waren 35,8 Prozent aller Ausländer türkischer Abstammung.

Die erste Phase der türkischen Zuwanderung nach Deutschland trug den Charakter einer **reinen Arbeitsmigration** und war im wesentlichen von der Migration junger, überwiegend männlicher Arbeitskräfte auf den deutschen Arbeitsmarkt gekennzeichnet. Die wegen ihrer schnellen Eingliederung in die Betriebe und guter Arbeitsresultate von der Wirtschaft sehr geschätzten türkischen Arbeitsmigranten gingen ebenso wie die deutsche Aufnahmegesellschaft zunächst vom **temporären Charakter der Zuwanderung** aus. Im November 1973 verfügte die Bundesregierung einen Anwerbestopp für ausländische Arbeitskräfte. Ölkrise und wirtschaftliche Rezession hatten eine erhöhte Sockelarbeitslosigkeit zur Folge, die durch einen ungebremsen Zuzug ausländischer Arbeitskräfte noch weiter verschärft worden wäre. Zur gleichen Zeit rückte die sog. „**Gastarbeiter-Frage**“ ins Blickfeld der öffentlichen Diskussion; unter Verweis auf Wohnprobleme, Belastungen des Bildungssystems oder alltägliche Probleme im Zusammenleben von in- und ausländischer Bevölkerung wurden in zunehmendem Maße die problematischen Folgen der Zuwanderung thematisiert. Jedoch konnte die mit dem Anwerbestopp intendierte Zielsetzung, langfristig die Zahl der Ausländer in Deutschland zu verringern und dadurch den deutschen Arbeitsmarkt zu entlasten, nicht erreicht werden. Zwar ging der Anteil der südeuropäischen Zuwanderer zurück. Die meisten Türken aber entschlossen sich angesichts fehlender Rückkehrmöglichkeiten und großer ökonomischer und politischer Probleme in der Türkei, in der Bundesrepublik zu bleiben. Mehr noch: Wegen des sich abzeichnenden längeren Aufenthalts in Deutschland, der Reduzierung des Kinder-

gelds für im Heimatland verbliebene Kinder und konkreter werdender Überlegungen auf deutscher Seite, den Familiennachzug zu beschränken, entschlossen sich nun viele türkische Migranten, möglichst schnell alle anspruchsberechtigten Familienmitglieder nach Deutschland zu holen, solange dies noch möglich war. So kamen in den Jahren nach dem Anwerbestopp zeitweise bis zu 200.000 Familienmitglieder pro Jahr nach Deutschland. Konsequenz dieser Entwicklung war eine tiefgreifende Veränderung in der sozialstrukturellen Zusammensetzung der türkischen Migrantengruppe. Mit ihrem wachsenden Anteil weiblicher und jüngerer Personen wies die türkische Bevölkerung mehr und mehr **Züge klassischer Einwanderergruppen** auf, die auf einen langfristigen Aufenthalt im Gastland eingestellt sind. Bemühungen von deutscher Seite, diesen Trend zu stoppen und die Probleme mit der wachsenden und sich strukturell verändernden Zuwanderungsbevölkerung durch Förderung der Rückkehrbereitschaft in den Griff zu bekommen, sind letztlich gescheitert.

Inzwischen leben drei Generationen von türkischen Zuwanderern in Deutschland. Neben der ersten Generation, deren Angehörige in den 60er Jahren als „Gastarbeiter“ von deutschen Firmen angeworben wurden und die heute ca. ein Viertel aller in Deutschland lebenden Türken umfasst, gibt es die zweite Generation der in jungen Jahren im Zuge des Familiennachzugs nach Deutschland eingewanderten Türken. Diese Generation ist mit 53 Prozent die inzwischen zahlenmäßig größte türkische Einwanderergeneration. Als dritte Einwanderergeneration bezeichnet man die Türken, die bereits in Deutschland geboren wurden. Sie kamen 1999 auf einen Anteil von knapp 17 Prozent.

Die türkische Bevölkerung zwischen Integration und ethnischer Nische

Bei Deutschen wie Türken haben unzutreffende Vorstellungen über die Dauer der Zuwanderung nach Deutschland bis in die Gegenwart hinein dazu beigetragen, dass die Realität der Einwanderung verkannt wird und beide Seiten unangemessen auf diese Tatsache reagieren. Dies schwächt die Integrationsanstrengungen der türkischen Migranten und legitimiert fehlende oder mangelhafte Integrationsangebote der deutschen Aufnahmegesellschaft. Zahlreiche Probleme im Zusammenleben von Deutschen und Türken sind in ihrer Schärfe wesentlich auf die **mangelnde Integration** der türkischen Zuwanderer zurückzuführen. Politik und Verwaltung sowie Bildungs- und Sozialsysteme sind nach wie vor unzureichend auf die spezifischen Bedürfnisse und Verhaltensweisen der türkischen Einwanderergesellschaft eingestellt.

Anlass zur Sorge geben vor allem Tendenzen zu einer zunehmenden Abschottung der türkischen Bevölkerung. Als kompensatorische Strategie auf unzureichende Integrationsmöglichkeiten der Mehrheitsgesellschaft und die alltäglichen Erfahrungen von Diskriminierung und Ausgrenzung wählen viele Türken den Rückzug in die „**ethnische Nische**“. Die Etablierung einer spezifischen ethnischen Infrastruktur, die sich auf immer mehr Lebensbereiche erstreckt, ist v.a. in Großstädten mit großem türkischen Bevölkerungsanteil weit fortgeschritten. Abschottung und ein verstärkter Rückzug der Türken in die ethnische Nische sind unverkennbare Anzeichen eines **Segregationsprozesses**, der bei ungehinderter Fortsetzung zu einer ernsthaften Gefahr für die Kohärenz unserer Gesellschaft zu werden droht. Auf der anderen Seite gibt es aber auch Anzeichen für eine größere Annäherung von deutscher Mehrheitsbevölkerung und türkischer Minderheit. Dies gilt ebenso für das Kommunikations- und Freizeitverhalten wie für die sozioökonomische Lage. Die weitere Entwicklung wird entscheidend davon abhängen, ob es gelingt, durch geeignete Steuerungsmaßnahmen die bereits vorhandenen Tendenzen zur Annäherung zwischen beiden Bevölkerungsgruppen auszubauen und zu vertiefen. Grundvoraussetzung für eine wirkliche Integration ist jedoch, dass beide Seiten bereit sind, **Vorurteile und Barrieren** gegenüber den soziokulturellen Eigenheiten des jeweils anderen abzubauen und sich in allen Lebensbereichen mehr füreinander zu öffnen.

Quellen:

- Jan Motte / Bernhard Santel: Die Einwanderung aus der Türkei in die Bundesrepublik von 1961 bis heute, in: Sowi 30 (2001), H.1, S. 22-32
- Faruk Şen: Geschichte und Situation der türkischen Zuwanderer in der Bundesrepublik Deutschland, unveröffentl. Manuskript des Zentrums für Türkeistudien, Essen 2001
- Zentrum für Türkeistudien (Essen): Migrationsstatistiken – Bundesrepublik Deutschland, unter: <http://www.uni-essen.de/zft/deutsch.html>

Bearbeiter: VA Wilhelm Weege, Fachbereich XI

Kombilohn

vom 19.3.2002, lfd. Nr. 9/2002

Im Rahmen der gegenwärtigen Diskussion arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen spielt das Instrument des Kombilohns eine tragende Rolle.

1. Begriff

Der Begriff des Kombilohns entzieht sich bislang einer allgemein gültigen Definition. Innerhalb der fachlichen Debatte haben sich jedoch anerkannte Kriterien zur Begriffsbestimmung herausgebildet. Danach sind Kombilöhne staatliche Transfers finanzieller Mittel an den Beschäftigten mit dem Ziel der Aufnahme oder der Ausübung einer bestimmten Beschäftigung. Derartige Leistungen dienen insbesondere dem Zweck, im Niedriglohnbereich Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger zur Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit zu motivieren. Zuschüsse an den Arbeitgeber fallen hingegen nicht unter den engeren Begriff des Kombilohns, obwohl sie die gleiche arbeitsmarktpolitische Zielsetzung verfolgen.

2. Kombilohn- Modelle

Gegenwärtig gelangen in Deutschland 12 Kombilohn-Modelle im weiteren Sinne zur Anwendung, wobei zehn Modelle eine Leistung an den Beschäftigten und zwei Modelle eine Förderung des Arbeitgebers vorsehen. Es handelt sich hierbei um folgende Modelle:

- | | |
|----------------------|---|
| - Arbeitnehmerhilfe | - NRW-Kombilohn |
| - Mainzer Modell | - Einstiegsgeld |
| - Kindergeldzuschlag | - Hessischer Kombilohn |
| - PLUSLohn Duisburg | - Bergsträßer Modell |
| - PLUSLohn Köln | - SGI-Modell (Arbeitgeberförderung) |
| - Kombilohn Bremen | - Elmshorner Modell
(Arbeitgeberförderung) |

Das Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) und das Mainzer Modell wurden im Rahmen des Sonderprogramms „Chancen und Anreize zur Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Tätigkeiten“ (CAST) der Bundesregierung erprobt. Das SGI-Modell wurde zum 28. Februar 2002 eingestellt. Altfälle werden noch abgewickelt.

a) Gemeinsamkeiten

Zielgruppen der Kombilohn-Modelle sind in erster Linie Arbeitslose, die eine geringe berufliche Qualifikation aufweisen und/oder seit mindestens einem Jahr ohne Beschäftigung sind. Diese Gruppe umfasst gegenwärtig 2 Millionen Personen. Weitere Adressaten der Kombilohn-Modelle sind 146.000 erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger.

Die Kombilohn-Modelle zeichnen sich zumeist dadurch aus, dass sie regional begrenzt und zeitlich befristet sind. Zudem findet der Großteil der Kombilohn-Modelle bislang nur in den alten Bundesländern

Anwendung. Lediglich das Mainzer Modell und die Arbeitnehmerhilfe als einziger bundesweit gewährter Kombilohn werden in Teilen der neuen Länder umgesetzt.

Ausgangspunkt aller Förderkonzepte ist die Überlegung, dass im Niedriglohnbereich bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt ausreichend Arbeitsplätze vorhanden sind, diese Arbeitsplätze jedoch wegen der geringen Differenz zwischen Arbeitsentgelt und Arbeitslosengeld bzw. Sozialhilfe nicht besetzt werden. Durch die Gewährung zusätzlicher staatlicher Fördermittel soll mit dem Kombilohn der Anreiz geschaffen werden, auch derartige Arbeitsplätze im Niedriglohnsektor anzunehmen. Ziel dieser Fördermaßnahmen ist letztendlich, dass nach Ablauf der staatlichen Zuschusszahlungen die geförderten Beschäftigungsverhältnisse fortbestehen oder in andere Beschäftigungsverhältnisse (z.B. durch berufliche Weiterbildung) übergehen.

Die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Förderkonzepte variiert sehr stark, insbesondere im Hinblick auf die Höhe der gewährten Zuschüsse und die Höhe anrechenbarer Einkommen. Die Verwaltung der Kombilohn-Modelle erfolgt überwiegend durch Sozial- und Arbeitsämter.

b) Förderkonzepte

Die einzelnen Kombilohn-Modelle können in fünf verschiedene Förderkonzepte unterteilt werden:

Regelförderung

Die Arbeitnehmerhilfe als Regelförderung wurde bereits seit April 1996 als bundesweiter Kombilohn zunächst auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes, ab 1998 nach den Vorschriften des Sozialgesetzbuches III gewährt. Gefördert werden Bezieher von Arbeitslosenhilfe und Arbeitslose, die mindestens sechs Monate unmittelbar vor Förderbeginn Arbeitslosengeld bezogen haben. Die Förderung richtet sich auf eine nach ihrer Eigenart auf höchstens drei Monate befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer wöchentlichen Mindestarbeitszeit von 15 Stunden. Für jeden Arbeitstag mit mindestens sechs Arbeitsstunden beträgt die Arbeitnehmerhilfe einkommensunabhängig 12,78 € (25 DM). Die Arbeitnehmerhilfe wird grundsätzlich auf die Sozialhilfe angerechnet, unterliegt jedoch nicht der Einkommensbesteuerung.

Sonderprogramme von Bund und Ländern

Zu den Sonderprogrammen des Bundes gehört das Mainzer Modell, das bisher im Norden von Rheinland-Pfalz und in Teilen Branden-

burgs erprobt wurde sowie der im Süden von Rheinland-Pfalz eingeführte Kindergeldzuschlag. Das Bundeskabinett hat nunmehr am 6. Februar 2002 beschlossen, dass das Mainzer Kombilohn-Modell mit einzelnen Änderungen gegenüber dem bisherigen Mainzer Modell bundesweit zum 1. März 2002 angewendet werden kann. Die Umsetzung des Programms soll durch die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit erfolgen.

Das Mainzer Modell richtet sich zwar vornehmlich an gering qualifizierte und Langzeitarbeitslose, ist jedoch nicht allein auf diesen Personenkreis begrenzt. Eine Förderung nach dem Mainzer Modell wird dann gewährt, wenn ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis neu begründet wird. Hierunter fällt auch der Wechsel von einer geringfügigen Beschäftigung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bei dem selben Unternehmen. Das Mainzer Modell sieht Zuschüsse zu den von den Arbeitnehmern zu entrichtenden Sozialversicherungsbeiträgen und Kindergeldzuschläge vor. Außerdem erhalten Arbeitgeber, die einen geförderten Arbeitnehmer beschäftigen, einen Eingliederungszuschuss für maximal sechs Monate.

Gefördert werden Ledige, deren monatliches Arbeitseinkommen mehr als 325 € beträgt, aber den Betrag von 897 € im Monat nicht übersteigt. Bei Alleinerziehenden, Verheirateten oder Partnern, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben, liegt die Obergrenze bei einem Einkommen von 1707 €. Darüber hinaus wird diesem Personenkreis ein Kindergeldzuschlag gewährt. Die Höhe des Zuschlags beträgt in Abhängigkeit vom Einkommen 25,50 oder 75 €. Die Förderungsdauer beläuft sich auf 36 Monate.

In Zukunft wird bei Gewährung der Förderung von einer erneuten Bedürftigkeitsprüfung für Arbeitslosen- oder Sozialhilfeempfänger abgesehen. Zudem wird das erzielte Einkommen nicht mehr auf die Sozialhilfe angerechnet. Dadurch soll die Beschäftigungswirkung des Modells erhöht werden. Die Finanzierung des Mainzer Modells erfolgt vorrangig durch den Bund und den Europäischen Sozialfonds.

Ein weiteres Sonderprogramm ist der rheinland-pfälzische Kindergeldzuschlag, der im Süden des Bundeslandes zum Tragen kommt. Das Programm ist auf Sozialhilfeempfänger mit mindestens einem volljährigen Kind gerichtet und setzt voraus, dass eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden ausgeübt wird. Weitere Bedingung für die Gewährung des Kindergeldzuschlags ist, dass damit eine Unabhängigkeit von der Sozialhilfe eintritt. Die maximale Förderungsdauer

beträgt zwei Jahre. Der Kindergeldzuschlag beläuft sich dabei auf monatlich 102,26 € (200 DM) für das erste und zweite Kind. Die Finanzierung des Kindergeldzuschlags erfolgt je zur Hälfte durch den zuständigen Sozialhilfeträger und das Bundesland, eine Kombination mit anderen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung nach dem SGB III und dem Bundessozialhilfegesetz ist möglich.

Freie Förderung

Weniger im Mittelpunkt des Interesses stehen die Kombilohn-Modelle der Freien Förderung (§ 10 SGB III), die den Arbeitsämtern die Möglichkeit geben, arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmern sowie Sozialhilfeempfängern begrenzte finanzielle Unterstützung zu gewähren. Zu den Programmen der Freien Förderung zählen die Kombilohnmodelle PLUSLohn Duisburg, PLUSLohn Köln und Kombilohn Bremen. Die nur in den jeweiligen Arbeitsamtsbezirken geltenden Kombilöhne haben alle eine maximale Förderdauer von 12 Monaten. Dabei werden nur solche Tätigkeiten gefördert, die ein tarifliches bzw. ortsübliches Entgelt beinhalten. Ein Zuschuss wird nur bis zu einer Einkommensgrenze von 1022,58 € (2000 DM) in Köln, von 1278,23 € (2500 DM) in Duisburg bzw. von 1329,36 € (2600 DM) in Bremen gewährt.

Arbeitnehmerzuschuss nach dem Bundessozialhilfegesetz

Der NRW-Kombilohn, das Einstiegsgeld (BaWü), der Hessische Kombilohn und das Bergsträßer Modell fallen in den Rahmen der Arbeitnehmerzuschüsse nach dem Bundessozialhilfegesetz. Die Zuschüsse werden auf Grundlage sozialhilferechtlicher Bestimmungen gewährt und eröffnen den jeweils örtlich zuständigen Sozialhilfeträgern einen breiten Ermessensspielraum bei der Umsetzung der einzelnen Fördermodelle. Die Modelle sind sehr vielschichtig. Wegen der teilweise vorhandenen regionalen Besonderheiten entziehen sie sich einer generellen Betrachtungsweise.

Arbeitgeberförderung

Im Unterschied zu den beschriebenen Kombilohnmodellen richtet sich beim Elmshorner Modell und beim Modell der Saar-Gemeinschaftsinitiative (SGI-Modell) die Förderung an den Arbeitgeber. Das SGI-Modell erstreckte sich auf das Saarland und die Arbeitsamtsbezirke Chemnitz und Zwickau. Eine Beschränkung auf einen bestimmten Personenkreis war nicht vorhanden, es sollten aber insbesondere kleine und mittlere Unternehmen gefördert werden. Bedingung der Förderung war zum einen eine tarifliche bzw. ortsübliche Vergütung

des Beschäftigten und zum anderen die Neueinrichtung eines Arbeitsplatzes. Die Förderung erfolgte in Gestalt eines Zuschusses zu den Arbeitgeberbeiträgen der Sozialversicherung und durch Unterstützung eines örtlichen Qualifizierungsfonds zugunsten der Arbeitnehmer in gleicher Höhe. Der Förderungshöchstbetrag bei einer Vollzeitbeschäftigung (38,5-Stunden-Woche) und einem Stundenlohn von 5,11 € (10 DM) belief sich auf 176,88 € (344 DM) monatlich sowohl für den Arbeitgeber als auch für den Qualifizierungsfonds. Die Förderungshöchstdauer betrug 36 Monate. Die noch laufenden Förderfälle werden noch zu Ende geführt.

Die Förderungshöchstdauer des Elmshorner Modells beträgt 12 Monate. Eine Besonderheit des Elmshorner Modells gegenüber den anderen Kombilohnmodellen liegt im Fehlen eines einkommensabhängigen Förderungsausschlusses.

3. Inanspruchnahme der einzelnen Kombilohnmodelle

Die Inanspruchnahme der verschiedenen Förderkonzepte stellt sich auf Basis der Förderzugänge wie folgt dar:

- Mainzer Modell: 654 (Stand: 23. Oktober 2001)
- Kindergeldzuschlag: 300 (Stand: 31. Dezember 2000)
- PLUSLohn Duisburg: 447 (Stand: September 2000)
- PLUSLohn Köln: 0 (Stand: 10. Oktober 2001)
- Kombilohn Bremen: 75 (Stand: September 2001)
- NRW-Kombilohn: 125 (Stand: 15. August 2001)
- Einstiegsgeld: 596 (Stand: August 2001)
- Bergsträßer Modell: 2 (Stand: 31. März 2001)
- Hessischer Kombilohn: 70 (Stand: 31. Juli 2001)
- SGI-Modell: 128 (Stand: 23. Oktober 2001)
- Elmshorner Modell: 106 (Stand: 30. Juni 2001)

Gesicherte statistische Erkenntnisse zur Frage, wie viele der geförderten Arbeitsverhältnisse nach Ablauf der Förderung in den regulären Arbeitsmarkt integriert werden können, liegen bislang nicht vor.

Quellen:

- Kaltenborn, Bruno, Kombilöhne in Deutschland- Eine systematische Übersicht, in IAB Werkstattbericht, Ausgabe Nr. 14 vom 5.12.2001
- Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, im Internet: <http://www.bma.de/index.cfm?597A3E87577F49BF87DEE8BA8FD4E4FB>, abgefragt am 8.2.2002

*Bearbeiter: RD Torsten Schneider-Schahn,
gepr. Rechtskandidat Thorsten Helbig, Fachbereich VI*

Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung in der EU

vom 27.3.2002, lfd. Nr. 11/2002

Der Europäische Rat hat im März 2000 in Lissabon die Leitlinie entwickelt und auf nahezu allen folgenden Tagungen bis Barcelona (März 2002) bestätigt, im Zeitraum von 2001 bis 2010 innerhalb der Europäischen Union das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verringern und den sozialen Zusammenhalt weiter zu stärken. Die Leitlinie ist Bestandteil des in der portugiesischen Hauptstadt aufgestellten strategischen Ziels, Europa bis zum Ende der ersten Dekade des neuen Jahrhunderts durch Belebung des Wettbewerbs zur führenden Wirtschaftsmacht in der Welt zu entwickeln.

Zur Umsetzung dieser Leitlinie wurde eine neue „offene Koordinierungsmethode“ vereinbart. Dabei sollen gemeinsame Zielvorstellungen, Nationale Aktionspläne und eine Initiative der Kommission zur Förderung der Zusammenarbeit auf diesem Gebiet miteinander kombiniert werden. Von Januar bis Mai 2001 haben die EU-Mitgliedstaaten deshalb die Nationalen Aktionspläne „Eingliederung“ zur Bekämpfung von Armut und Ausgrenzung (im Weiteren: NAP) erstellt. Sie berücksichtigen folgende Problemstellungen: 1. Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen für alle; 2. Vermeidung von Ausgrenzungsrisiken; 3. Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen; 4. Mobilisierung auch nichtstaatlicher Akteure.

In Laeken (Dezember 2001) billigte der Europäische Rat den Gemeinsamen Bericht des Rates und der Kommission über die soziale Eingliederung. Dieser untersucht die NAP in Bezug auf darin hervorgehobene Risiken und Herausforderungen, Klarheit der Ziele, Prioritäten und Zielvorgaben sowie den Umfang eines strategischen und integrierten Ansatzes. Ausgenommen davon ist die Bewertung der Effektivität der Sozialsysteme in den EU-Mitgliedstaaten. Ziel ist es u.a., mit Hilfe der NAP sowie der Entwicklung gemeinsamer Indikatoren eine Basis für den Austausch von Erfahrungen zu schaffen. Zahlreiche Maßnahmen werden exemplarisch aufgegriffen. Als Beispiele für besonders gute strategische Ansätze werden die NAP Dänemarks, Frankreichs und der Niederlande herausgestellt.

Der Gemeinsame Bericht geht von einem Konzept der relativen Armut aus. Damit wird in Abgrenzung zur absoluten Armut nicht die Sicherung der physischen Existenz, sondern ein sozio-kulturelles Existenzminimum in den Blick genommen. Relative Armut wird im Hinblick auf allgemeinen Wohlstand in einem Land zu einem bestimmten Zeitpunkt untersucht. Dabei werden zwar grundsätzlich auch nichtmonetäre Indikatoren herangezogen, um dem mehrdimensionalen Aspekt der Armut gerecht zu werden. Der Bericht konzentriert sich zur Messung der relativen Armut aber auf monetäre Indikatoren, indem eine Einkommensschwelle festgelegt wird, unterhalb derer das Armutsrisiko beginne. Diese Schwelle wird mit 60 % des medianen Äquivalenzeinkommens definiert. Es bezeichnet ein durchschnittliches Nettoeinkommen pro Kopf und Monat, bei dem zum einen extrem hohe oder niedrige Einkommen nicht so sehr ins Gewicht fallen und zum anderen die personale Zusammensetzung eines Privathaushalts (Anzahl der Erwachsenen, der Kinder, etc.) berücksichtigt ist. Der Anteil der Personen in Haushalten, deren Einkommen unterhalb dieser 60 %-Schwelle liegt, indiziert das Risiko der Verarmung. Es wird festgestellt, dass die Anzahl von Personen mit hohem Ausgrenzungs- und Armutsrisiko in der Gesellschaft weiterhin zu hoch sei. So lebten 1997 etwa 18 % der EU-Bevölkerung, d.h. ungefähr 60 Mio. Menschen, in solchen Haushalten. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen beträchtliche Unterschiede; die Werte reichen von 8 % in Dänemark bis hin zu 23 % in Portugal. Wären jedoch andere Sozialleistungen als Altersrenten nicht mitgerechnet worden, fielen 26 % der EU-Bevölkerung unter diese Schwelle.

Als Risikofaktoren für Verarmung und soziale Ausgrenzung werden identifiziert: Langzeitarbeitslosigkeit, die besonders hervorgehoben wird, niedriges Einkommen und Überschuldung, qualitativ minderwertige Beschäftigung, niedriges Bildungsniveau und funktionales Analphabetentum, unzureichende Wohnverhältnisse, Obdachlosigkeit, schlechte Gesundheit, Drogenmissbrauch und Alkoholismus. Als weitere Risikofaktoren gelten die Ungleichbehandlung von Männern und Frauen, Diskriminierung und Rassismus, Immigration, Behinderung und Alter, das Auseinanderbrechen von Familien und das Leben in mehrfach benachteiligten Gebieten.

Auch strukturelle Veränderungen beinhalten neben neuen Chancen durchaus neue Risiken. In den NAP werden vier wesentliche derartige Strukturveränderungen beschrieben: 1. Änderungen auf dem Arbeitsmarkt, wie steigende Anforderungen an das Bildungsniveau,

unsichere und gering entlohnte Arbeitsverhältnisse, insbesondere für Frauen und Jugendliche; 2. „e-Inclusion“, also Informations- und Kommunikationstechnologie als ein möglicher zusätzlicher Ausgrenzungsfaktor; 3. Demographische Veränderungen und größere Vielfalt; so wird nach heutigen Prognosen im Jahr 2050 der Anteil der über 65-jährigen im Vergleich zur erwerbsfähigen Bevölkerung bei 53 % liegen, im Jahr 2000 lag er bei 27 %; 4. Veränderte Strukturen der privaten Haushalte und der gesellschaftlichen Rollen von Männern und Frauen, die Deinstitutionalisierung der Familie, der Anstieg der Erwerbstätigkeit von Frauen und der Rückgang der unentgeltlichen Altenpflege von Angehörigen. Schließlich ist auch die Zunahme von Privathaushalten mit nur einem Elternteil als ein besonders gefährdeter Haushaltstyp hinzuzurechnen.

Auch wenn die Lage in den EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich ist, lassen sich folgende, in den NAP vorrangig benannte Herausforderungen aufführen: Die Schaffung eines integrativen Arbeitsmarktes und Förderung der Beschäftigung als Recht und Möglichkeit für alle Bürger; ausreichendes Einkommen und ausreichende Ressourcen für menschenwürdiges Leben; Beseitigung von Nachteilen im Bereich Bildung; Sicherung der Solidarität innerhalb der Familien und Schutz der Rechte von Kindern; Gewährleistung guter Wohnmöglichkeiten für alle; gleicher Zugang zu Qualitätsdienstleistungen (Gesundheit, Verkehr, Sozialwesen, Pflege, Kultur, Rechtsdienste, Freizeiteinrichtungen); Sanierung mehrfach benachteiligter Gebiete.

Neue innovative Ansätze konnten in Anbetracht der geringen Zeit zur Erarbeitung der NAP noch nicht realisiert werden. Insofern legen sie den Schwerpunkt auf eine Verfeinerung der bereits bestehenden Systeme. Um aber entscheidende Verbesserungen zu erzielen, hält der Gemeinsame Bericht von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variierende, weitere politische Anstrengungen für erforderlich. Auch müsse die Umsetzung der Politik verbessert werden, indem sie vor allem individueller ausgestaltet und umgesetzt werde und die sozialen Dienstleistungen integriert und ganzheitlich angeboten würden.

Quellen u. a.:

- Gemeinsamer Bericht über soziale Eingliederung – Teil I: Die Europäische Union, einschließlich Zusammenfassung, Ratsdok.15223/01
- Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Europäischer Rat (Barcelona) 15. und 16. März 2002, SN 100/02
- Mitteilung der Kommission „Die Lissabonner Strategie – den Wandel herbeiführen“, in: Bulletin Quotidien Europe, Europe Dokumente Nr.2267/2268 vom 23.1.2002

- Meinhardt, Volker/ Seidel, Bernhard, „Beschäftigungs- und Sozialpolitik“, in: Jahrbuch für Europäische Integration 2000/ 2001.

*Bearbeiter: VA Philipp Neumann, geprüfter Rechtskandidat,
Fachbereich XII*

Die Grundsicherung ab 1. Januar 2003

vom 23.7.2002, lfd. Nr. 29/2002

Mit dem Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz - (AVmG) -), welches Bundestag und Bundesrat am 11. Mai 2001 verabschiedet haben, ist durch Art. 12 („Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung - GSIG“) eine neue Grundsicherung eingeführt worden, die von den Berechtigten vom 1. Januar 2003 an in Anspruch genommen werden kann. Die Regelung ist eine Reaktion darauf, dass insbesondere ältere Menschen, deren Rente oder deren Vermögen und Einkommen für den Lebensunterhalt nicht ausreichen, ihren Sozialhilfeanspruch nicht geltend machen. Grund hierfür ist zu meist die Befürchtung, dass Angehörige wegen ihrer Unterhaltungspflicht in Anspruch genommen werden könnten. Die Grundsicherung, die nach Schätzungen etwa 180.000 Personen betrifft, soll hier Abhilfe schaffen.

- Personen, die
 - (1) das 65. Lebensjahr (auch vor dem 01.01.2003) oder
 - (2) das 18. Lebensjahr vollendet haben und aus medizinischen Gründen dauerhaft voll erwerbsgemindert sind, können, sofern sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben - neben den bis dahin gewährten dauerhaften Leistungen der Sozialversicherung - die eigenständige Grundsicherung in Anspruch nehmen. Diese dient dazu, den grundlegenden Bedarf für den Lebensunterhalt des Berechtigten zu decken.
- Die Leistung wird nur im Falle der Bedürftigkeit gewährt. Dies bedeutet, dass ein Anspruch auf Zahlungen aus der neuen Grundsicherung nur dann gegeben ist, wenn das Einkommen sowie das Vermögen des Anspruchsberechtigten und seines nicht von ihm getrennt lebenden Ehegatten oder Partners einer eheähnlichen

Gemeinschaft nicht ausreicht, den Lebensunterhalt zu sichern. Abweichend vom Sozialhilferecht findet gegenüber Kindern und Eltern mit einem Jahreseinkommen unter 100 000 Euro kein Unterhaltsrückgriff statt, wenn ihre Angehörigen die Grundsicherung in Anspruch nehmen. Bei der Regelung zum Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff wird zugunsten der Antragsberechtigten widerlegbar vermutet, dass das Einkommen ihrer Kinder oder Eltern jeweils die genannte Einkommensgrenze nicht überschreitet. Die Unterhaltsansprüche gegen die Angehörigen des Anspruchstellers werden dann bei der Bedürftigkeitsprüfung außer Betracht gelassen. Im Falle der Grundsicherung gilt auch die Vermutungsregelung nach § 16 BSHG nicht. Daher wird – im Gegensatz zum Sozialhilferecht – nicht zu Lasten der Antragsberechtigten angenommen, dass sie, wenn sie mit Angehörigen in Haushaltsgemeinschaft leben, von diesen Leistungen zum Lebensunterhalt erhalten.

- Ein Anspruch besteht nicht, wenn
 - (1) die Vermutung, dass das Einkommen der Kinder und Eltern des Antragstellers die genannte Einkommensgrenze überschreitet, widerlegt wird, oder
 - (2) der Antragsberechtigte nach § 1 des Asylbewerberleistungsgesetzes leistungsberechtigt ist oder wenn der Antragsberechtigte
 - (3) in den letzten Jahren seine Bedürftigkeit vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt hat.
- Der Umfang der Leistungen ist so bemessen, dass sie im Wesentlichen der sog. Hilfe zum Lebensunterhalt, wie sie das Bundessozialhilfegesetz normiert, entspricht. Die einmaligen Leistungen werden i.H.v. 15 % des Regelsatzes eines Haushaltsvorstandes pauschaliert.
- Träger der Grundsicherung sind die Kreise und kreisfreien Städte, so dass die Leistungen nicht von den Rentenversicherungsträgern erbracht werden.
- Die Leistung wird nur auf Antrag – an die Kreise oder Rentenversicherungsträger – und befristet gewährt. Die Bewilligung der Leistung erfolgt in der Regel für den Zeitraum von einem Jahr; sie wird jeweils neu erteilt, wenn die Bedürftigkeitsvoraussetzungen weiterhin vorliegen.
- Finanziert wird die Grundsicherung aus Steuermitteln, wobei der Bund den Ländern die Mehrausgaben i.H.v. ca. 400 Millionen € über einen Transfermechanismus im Rahmen des Wohngeldgesetzes auszugleichen hat. Das Gesetz sieht vor, dass die Überprüfung der zu erstattenden Mehrausgaben und ihre Anpassung an die jeweilige Ausgabenentwicklung alle zwei Jahre erfolgt.

- Der Gesetzgeber hat die Rentenversicherungsträger verpflichtet, antragsberechtigte Personen über die Leistungsvoraussetzungen sowie über das Verfahren für eine bedarfsorientierte Grundsicherung zu informieren. Auch wenn die Rentenversicherungsträger die bedarfsorientierte Grundsicherung selbst nicht finanzieren, beraten sie die über 65-Jährigen und dauerhaft voll Erwerbsgeminderten und unterstützen sie bei der Antragstellung; hierzu zählt die Weiterleitung von Anträgen an den Träger der Grundsicherung.
- Im Wege der Amtshilfe hat der zuständige Rentenversicherungsträger auf Ersuchen des Trägers der Grundsicherung auch festzustellen, ob bei Personen, die keinen Anspruch auf Rente wegen Erwerbsminderung haben, eine aus medizinischen Gründen dauerhafte, volle Erwerbsminderung vorliegt.
- Das GSiG ist als besonderer Teil des Sozialgesetzbuches in das SGB I aufgenommen worden; daraus folgt, dass auch die Verfahrensregelungen und Mitwirkungspflichten dieses Gesetzes Anwendung auf die Grundsicherung finden. Wie für das BSHG gilt auch für das GSiG der Verwaltungsrechtsweg.

Die Bundesregierung weist daraufhin, dass es durch die Grundsicherung für ältere Menschen leichter wird, ihre berechtigten Ansprüche geltend zu machen; außerdem werde die Lebenssituation erwerbsgeminderter Menschen, gerade auch derjenigen, die von Geburt oder früher Jugend an schwerstbehindert sind, deutlich verbessert.

Die kommunalen Spitzenverbände kritisieren dagegen, die neue Grundsicherung hätte nicht zu einer „rentengleichen Dauerleistung gemacht werden“ dürfen, die Vorrang vor Unterhaltspflichten habe. In der Aufhebung des Nachrangprinzips und dem Verzicht auf die Heranziehung Unterhaltspflichtiger sei ein Systembruch bei der Sozialhilfe zu erkennen, der zu einer „Fehlallokation von Mitteln“ führen könne. Auch sei unbestimmt, wie sich die durch das GSiG begünstigte Personengruppe zusammensetze. Mit der neuen Grundsicherung sei ein zusätzliches Altersversorgungssystem eröffnet worden, mit dessen Umsetzung die Kreise beauftragt worden seien; die dauerhafte Bedarfssicherung müsse aber staatliche Aufgabe bleiben. Außerdem sei das Bedarfsdeckungsprinzip als tragendes Prinzip der Sozialhilfe durch die weitgehende Pauschalierung der Leistungen durch das GSiG ausgehöhlt worden. Das Diakonische Werk der Evangelischen Kirche ist darüber hinaus der Auffassung, dass die durch das GSiG ausgewiesenen Pauschalen willkürlich festgelegt worden seien und nicht ausreichen, um verdeckte Altersarmut zu beseitigen. Daher werde den Bedürftigen, den Motiven des GSiG zuwider, der

Gang zum Sozialamt gerade nicht erspart. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) bemängelte, dass der Wegfall des Unterhaltsrückgriffs einzelne Personengruppen gegenüber anderen in nicht gerechtfertigter Weise besserstelle.

Die CDU/CSU ist entschlossen, die neue Grundsicherung ggf. zu beiseitigen, und die FDP will diese Möglichkeit prüfen.

Quellen:

- Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz - AVmG -), BGBI. I, 2001, S. 1310
- Rentenreform der Bundesregierung, in: Sozialpolitische Umschau Nr. 150, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Berlin 2001, S. 3 ff. (17, 18)
- Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (Hrsg.), Rentenreform 2001: Rente und zulagengeförderte Altersvorsorge, 2. Aufl., Berlin 2001, S. 23, 24
- Manfred Hammel, Das „Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung (GSiG)“ - Ein tauglicher Ansatz zum Abbau „verschämter Armut“ und zum Aufbau einer bedarfsgerechten sozialen Grundsicherung? in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 2001, H. 12, S. 713-727

Bearbeiter: RD Dr. Dr. Deter, Fachbereich VI

Leiharbeit in Deutschland

vom 26.9.2002, lfd. Nr. 37/2002

Zeit-/Leiharbeit (Die Begriffe Zeit- und Leiharbeit werden hier, wie auch sonst in der Literatur üblich, synonym verwandt.) wird in Deutschland durch das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (AÜG) geregelt. Der Gesetzgeber hat der Spezifik dieser atypischen Beschäftigungsverhältnisse und den Schutzbedürfnissen der Arbeitnehmer durch eine Reihe von Auflagen und Einschränkungen für die Vertragsgestaltung zwischen Verleiherbetrieb und Leiharbeitskraft Rechnung getragen (Verleiherbetrieb muss volle Arbeitgeberverantwortung übernehmen, Synchronisationsverbot, d. h. eine zeitliche Übereinstimmung von Einsatz und Arbeitsverhältnis ist nur beim erstmaligen Verleih möglich, kein Verleih von Arbeitskräften im Bauhauptgewerbe). Verleiherbetriebe arbeiten wie Makler, indem sie im Auftrag von Unternehmen nach Arbeitskräften suchen. Sie betreiben keine Arbeitsvermittlung. Zur Zeit sind in der gewerblichen Arbeitnehmerüberlassung etwa 13.500 Verleiherbetriebe mit etwa 360.000

Arbeitnehmern tätig. Der Anteil der Leiharbeiter an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten betrug im Jahr 2002 allerdings nur 1,28 %.

Die Hartz-Kommission hat mit ihrem Vorschlag zum Aufbau von PersonalServiceAgenturen die Leiharbeit als zentrales Brückenelement für die Integration von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt ins Gespräch gebracht. Insbesondere Arbeitslose mit Vermittlungshemmnissen sollen hierüber eine Chance bekommen, einen dauerhaften Arbeitsplatz zu finden.

Die Leiharbeit ist durch den Vorschlag der Hartz-Kommission in ihrem Ansehen zwar aufgewertet worden, aber die betriebliche Praxis und die öffentliche Diskussion über Leiharbeit zeigen, dass diese keineswegs normal und alltäglich ist. Insbesondere die Gewerkschaften sehen durch Leiharbeit die Gefahr, dass reguläre unbefristete Arbeitsplätze ersetzt und durch den geforderten Abbau von Regelungen für die Arbeitnehmerüberlassung bisher geltende Schutzvorschriften abgeschafft werden.

Leiharbeit ist eine Beschäftigungsform, die stark von konjunkturellen und saisonalen Schwankungen abhängig ist. Nur knapp 40 % der Verleih-Arbeitsverhältnisse dauern länger als drei Monate. Nahezu 50 % der Arbeitsverhältnisse bewegen sich zwischen einer Woche und drei Monaten und 10 % dauern gar nur eine Woche. Diese hierin zum Ausdruck kommende „Flexibilität“ beim Personalverleih zeigen auch die Verleiherbetriebe selbst. Nur 15 % der neu eingestellten Beschäftigten bleiben dort länger als ein Jahr. Die Hoffnung, dass in diesem Wirtschaftszweig dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen werden können, hat sich daher nur teilweise erfüllt. Leiharbeit kann allerdings eine Brückenfunktion haben. So haben im Jahr 2000 etwa 29 % der Zeitarbeiterinnen und Zeitarbeiter außerhalb dieser Branche eine feste Stelle gefunden, die sie wahrscheinlich ohne die gewonnenen Kontakte durch Leiharbeit nicht bekommen hätten.

Leiharbeiter rekrutieren sich zu 60 % aus Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen. Knapp 80 % (Ausländeranteil hierin 16 %) der Leiharbeiter sind Männer. Mehr als die Hälfte der Zeitarbeiter ist jünger als 35 Jahre, wobei die Gruppe der 20 bis 30jährigen überproportional vertreten ist. Durchschnittlich verdienen Leiharbeiter 30 % bis 40 % weniger als sonst branchenüblich durchschnittlich gezahlt wird. Arbeitslosigkeit abzukürzen oder zu vermeiden, bevor eine andere Dauerstelle gefunden wird, ist das Hauptmotiv für die Aufnahme von Leiharbeit.

Leiharbeit war lange Zeit eine Domäne des verarbeitenden Gewerbes. Heute gibt es sie auch in Verwaltungen, bei technischen Angestellten-

tätigkeiten, im Handwerk und in verschiedenen Dienstleistungsbranchen wie Banken und Telekommunikation. Der Einsatz von Leiharbeit erfolgt allerdings nach wie vor auf einem niedrigen Qualifikations- und Anforderungsniveau, d. h. in einem Segment des Arbeitsmarktes, in dem die Wirtschaft Arbeitsplätze einspart bzw. abbaut. Fachlich anspruchsvolle Tätigkeiten, Schlüssel- oder Vertrauenspositionen werden überwiegend nicht mit Leiharbeitnehmern besetzt.

Leiharbeit spielt für die betriebliche Personalplanung insgesamt nur eine geringe Rolle, da das Hauptmotiv für deren Einsatz, die Deckung von Personalengpässen, nicht durch Arbeitszeitverlängerung der Stammbesetzung aufgefangen werden kann. In Betriebsbefragungen wird der Einsatz von Zeitarbeit erst hinter personalwirtschaftlichen Maßnahmen wie Überstunden, Rationalisierung und eigenen befristeten Einstellungen genannt. Die Expansion des Wirtschaftszweiges Leiharbeit in den letzten zehn Jahren lässt sich nicht allein durch den gestiegenen Bedarf der Unternehmen nach flexibler Beschäftigung erklären. Sie beruht auch darauf, dass die Entleiher unter Einsparung von Personal- und Verwaltungsaufwand Arbeitskräfte mit „Qualitätsbürgschaft“ gegen Ausfall und geringe Leistungsfähigkeit erhalten. Die gezahlten Verrechnungskosten sind nicht höher als die eigenen Lohn- und Lohnnebenkosten. Leiharbeitskräfte sind bereit, für den Erhalt eines Einkommenserwerbs überhaupt und der Perspektive, nach Bewährung im Entleiherbetrieb übernommen zu werden, vorübergehend ein niedrigeres Einkommen als üblich hinzunehmen. Der Kostenvorteil für die Entleiher nimmt jedoch mit wachsender Einsatzdauer ab, d. h., ein sich abzeichnender dauerhafter Personalbedarf wird in den Unternehmen personalwirtschaftlich eher durch eigene zeitlich befristete oder gar dauerhafte Einstellungen gedeckt. Der Leiharbeitnehmer kann – wenn er sich im Unternehmen befindet – für solche Arbeitsplätze durchaus ein geeigneter Kandidat sein. Es ist empirisch nicht gesichert, inwieweit Arbeitnehmerüberlassung auch als eine verlängerte Probezeit genutzt wird. Einzelne Berichte deuten allerdings darauf hin, dass gerade ältere Arbeitnehmer erst nach Erprobung über eine Verleiherfirma fest angestellt werden.

Solange jedoch die Verdienstunterschiede zwischen Leiharbeit und direkt Beschäftigten bestehen bleiben, werden die Arbeitnehmer Leiharbeit auch weiterhin als eine Übergangsbeschäftigung ansehen. Diese Brückenfunktion wird bereits heute nicht ohne Erfolg genutzt, z. B. von Bildungsträgern oder der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung. Durch Arbeitnehmerüberlassung entstehen jedoch kaum neue, zusätzliche Arbeitsplätze. Nur wenn Leiharbeit Überstunden ersetzt oder Vakanzzeiten verkürzt, entsteht zusätzliche Beschäftigung.

Quellen:

- Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, August 2002
- Jahn, Elke/Rudolph, Helmut (2002): Zeitarbeit Teil I, in: IAB-Kurzbericht (20), Nürnberg
- Jahn, Elke/Rudolph, Helmut (2002): Zeitarbeit Teil II, in: IAB-Kurzbericht (21), Nürnberg
- Bellmann, Lutz/Promberger, Markus (2002): Zum betrieblichen Einsatz von Leiharbeit – erste Ergebnisse einer Pilotstudie, in: WSI Mitteilungen (8)
- Handelsblatt, 27.2.2002, S. 12
- Der Handel (2001), 10, S. 38

Bearbeiter: Hardo Müggenburg, Fachbereich VI

Employability (Beschäftigungsfähigkeit)

vom 17.10.2002, lfd. Nr. 41/2002

Der technologische Wandel und die voranschreitende Globalisierung der Volkswirtschaften setzen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen einem wachsenden Druck aus, sich diesen Veränderungen anzupassen und neue Produktionskonzepte einzuführen, um auch weiter national und international handlungs- und wettbewerbsfähig zu bleiben. Zwangsläufig sind mit dieser Entwicklung auch Auswirkungen und Konsequenzen auf die Arbeitsbeziehungen und die Bedingungen für die Erwerbsarbeit verbunden. Dies zeigt sich z.B. in dem zunehmenden Aufkommen sog. atypischer Beschäftigungsformen (befristete Arbeitsverhältnisse, Teilzeitarbeit, Varianten „neuer“ Selbstständigkeit usw.) und den damit einhergehenden diskontinuierlich verlaufenden Erwerbsbiographien („Patchwork-Biographien“). Ob hiermit jedoch grundsätzlich auch eine Erosion des Normalarbeitsverhältnisses einhergeht, wird in der Wissenschaft kontrovers diskutiert. Sicher ist jedoch, dass sich durch diesen Druck die Qualifikations- und Flexibilitätserfordernisse an die Beschäftigten stark erhöhen. Wer arbeitslos wird, dessen Qualifikationen veralten schnell und die Chancen, eine neue Arbeitsstelle zu finden, nehmen in dem Maße ab, wie der Abstand zum Arbeitsmarkt wächst. Doch auch Arbeitsplatzbesitzer müssen ihre fachlichen Qualifikationen erweitern, denn Erstausbildung und Beruf stellen unter diesen Bedingungen keine Sicherheit für einen dauerhaften Arbeitsplatz mehr dar.

Für Betriebe und Unternehmen wird die Sicherung von Loyalität, von Leistung und von Know-how-Trägern zu einer wichtigen personalpolitischen Aufgabe. Angesichts dieser Entwicklung wird in den westlichen Industriegesellschaften der Erhalt von Beschäftigungsfähigkeit (Employability) als das zentrale Ziel angesehen. Auch der Bericht der sog. Hartz-Kommission nimmt diese Vorstellung im Kapitel „Neue Arbeitsmarktpolitik“ auf. Unter dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ wird für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik geworben, in deren Zentrum die Leitidee „Eigeninitiative auslösen – Sicherheit einlösen“ steht. In dieser Vorstellung zeigt sich gleichzeitig auch ein Wandel in der Arbeitsmarktpolitik, von eher marktkompensatorischen und auf passive soziale Absicherung zielende Maßnahmen hin zu Arbeitsmarktintegrationsleistungen des Einzelnen, die durch das Dienstleistungs- und Förderangebot des Staates gestützt und abgesichert werden sollen.

Das Konzept Employability ist seit Beginn der 1990er Jahre in das Blickfeld wissenschaftlicher und politischer Aufmerksamkeit gerückt. Employability wird allgemein als „the capacity to be productive and to hold rewarding jobs“ definiert (McKenzie/Wurtzburg 1998, 13). Das beinhaltet die Fähigkeit einer Person, „auf der Grundlage ihrer fachlichen und Handlungskompetenzen, Wertschöpfungs- und Leistungsfähigkeit, ihre Arbeitskraft anbieten zu können und damit in das Erwerbsleben einzutreten, ihre Arbeitsstelle zu halten oder, wenn nötig, sich eine neue Erwerbsbeschäftigung zu suchen“ (Blanke/Roth/Schmidt 2000, 9). Arbeitnehmer müssen danach durch (lebenslange) Qualifizierung und die Vermittlung von Fähigkeiten zum Self-Management und Self-Marketing so gestärkt werden, dass sie sich auf flexibilisierten Arbeitsmärkten (relativ) frei bewegen und ihre Existenz sichern können (Sicherheit durch Mobilität). Individuelle Beschäftigungsfähigkeit setzt somit voraus, dass der Einzelne zum „Unternehmer in eigener Sache“ wird. Allerdings müssen auch die Unternehmen einen Beitrag zur Entwicklung der Mobilität und Flexibilität der Arbeitnehmer leisten. Deren Beitrag besteht darin, die Entfaltungsmöglichkeiten ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu fördern und zwar durch eine umfassende Qualifizierung nicht nur der Kern-, sondern auch der Randbelegschaften sowie die Bereitschaft und Fähigkeit zum flexiblen Einsatz der Arbeitskräfte. Das somit geförderte Engagement der Beschäftigten erhöht im Ergebnis wiederum die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Für die Schaffung von Employability tragen also die Erwerbstätigen und die Unternehmen gleichermaßen die Verantwortung.

Zweifellos ist die inhaltliche Ausfüllung von Employability/ Beschäftigungsfähigkeit abhängig von den Arbeitsmarktstrukturen und den wirtschaftlichen und produktiven Rahmenbedingungen sowie den Anstrengungen zu Anpassungsleistungen der erwerbsstrukturierenden Institutionen (Staat, Unternehmen, Gewerkschaften und Erwerbstätige). Der Schwerpunkt des Konzeptes Employability liegt jedoch eindeutig auf der Stärkung der Fähigkeit der Arbeitnehmer, produktiv zu sein und zur Wertschöpfung des Betriebes und Unternehmens beizutragen. Damit ist implizit auch ein neues Verständnis von Beschäftigung und beruflicher Sicherheit verbunden. Dem heute noch eher statischen Verständnis von Beruflichkeit wird eine neue Form von Erwerbstätigkeit gegenübergestellt. Die Analyse der Defizite bisheriger Arbeitsmarktpolitik zeigt, dass vielfach nur noch Arbeitslosigkeit verwaltet wurde, die „aktive“ Arbeitsmarktpolitik keinen initiierenden Beitrag zu Schaffung neuer Arbeitsplätze geleistet hat und dem Wirtschafts- und Strukturwandel in den durchgeführten Maßnahmen nur bedingt Rechnung getragen wurde. Die Förderung von Employability wird vor diesem Hintergrund (auch mit Blick auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union) eher im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Beteiligung aller auf dem Arbeitsmarkt und als Mittel zum Abbau von Vermittlungsschwächen spezifischer Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt gesehen.

Qualifikation (Wertschöpfungsfähigkeit) und Flexibilität (Anpassungsfähigkeit) der Arbeitnehmer stellen im Konzept Employability einerseits Eintrittskarte und andererseits Aufenthaltsberechtigung für den Arbeitsmarkt dar. Für den Einzelnen wachsen damit individuelle Zumutungen und Risiken. Danach könnte niemand mehr einen bestimmten Arbeitsplatz für das ganze Leben erwarten. Wem es nicht gelingt, seine Chancen zu ergreifen, wer den Anschluss verpasste oder wer nicht flexibel auf wechselnde Anforderung reagierte, der hätte die Verantwortung für sein Scheitern zum großen Teil bei sich selbst zu suchen. Employability könnte zudem gerade in Zeiten wirtschaftlicher Rückschläge – die als unvermeidlich gelten – auch als ein geeignetes Mittel angesehen werden, Arbeitsplätze problemlos abzubauen. In Deutschland ist die Wahrung von Rechten auf Beschäftigung und Sicherheit an die Beruflichkeit gebunden. Employability kehrt diese Priorität um.

Quellen:

Barkholdt, Corinna (2002): Qualifizierung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, FES Abteilung Arbeit- und Sozialpolitik; Blanke, Susanne/Roth, Christian/Schmid,

Josef (2000): Employabilität („Beschäftigungsfähigkeit“) als Herausforderung für den Arbeitsmarkt, Arbeitsbericht Nr. 157, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg; Böhle, Fritz (2002): Employabilität fördern und Beschäftigung fördern, Thesenpapier, vorgelegt für die Tagung des Fraunhofer Instituts für Arbeitswirtschaft und Organisation am 3.11.2002 in Bonn; McKenzie, Philip/Wurtzburg, Gregory (1998): Livelong Learning and Employability, in: The OECD Observer (209), Seite 13-17; Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002): Vorschläge der Kommission zum Abbau von Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit

Bearbeiter: Hardo Müggenburg, Fachbereich VI

Reform der Arbeitsmarktstatistik

vom 9.12.2002, lfd. Nr. 47/2002

Nach Aussage des Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, Hahnen, überzeichnet die jetzige offizielle Statistik der Bundesanstalt für Arbeit, gemessen an den international üblichen Definitionen der Europäischen Union und der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), die Arbeitslosigkeit in Deutschland um etwa 20 Prozent. Es stellt sich daher die Frage, ob die amtliche Statistik die tatsächlichen Knappheitsverhältnisse am deutschen Arbeitsmarkt richtig abbildet und ob mögliche strukturelle Störungen zwischen Angebot und Nachfrage durch sie hinreichend deutlich beschrieben werden. Der Koalitionsvertrag zwischen der SPD und Bündnis 90/Die Grünen sieht vor, dass in Deutschland eine international vergleichbare Arbeitsmarktstatistik geschaffen werden soll. In diese sollen nur noch Personen aufgenommen werden, die auch tatsächlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Diese differenzierende Arbeitslosenstatistik soll die unterschiedliche Vermittlungsnähe der Arbeitsplatzsuchenden besser erfassen, die Zahl der tatsächlich die Hilfe der Arbeitsämter benötigenden Menschen transparenter machen und damit eine zielgruppengenaue Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ermöglichen.

In der Europäischen Union (EU) werden die standardisierten Arbeitslosenquoten für die Mitgliedsländer vom Statistischen Amt der EU (EUROSTAT) auf der Basis der Verordnung 1897/2000 erhoben. Die nationalen Arbeitslosenzahlen weichen in fast allen europäischen Ländern von den EUROSTAT-Zahlen ab. So lag die Arbeitslosenquote für Deutschland im September nach Angaben der

Bundesanstalt für Arbeit bei 9,5 %. Nach EUROSTAT lag diese Quote lediglich bei 8,3 %. Die Ursachen für die voneinander abweichenden Zahlen liegen in den Unterschieden der Anerkennung von Arbeitslosigkeit und den Erhebungsmethoden.

In Deutschland gilt als arbeitslos, wer beschäftigungslos, nicht Schüler, Student oder Teilnehmer an einer beruflichen Bildungsmaßnahme, nicht arbeitsunfähig erkrankt und nicht Empfänger von Altersrente ist und eine versicherungspflichtige, mindestens 15 Stunden umfassende wöchentliche Beschäftigung sucht, das 65. Lebensjahr noch nicht vollendet und sich beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet hat und den Vermittlungsbemühungen des Arbeitsamtes formal sofort zur Verfügung steht. D.h., nur diejenigen werden erfasst, die beim Arbeitsamt als arbeitslos registriert sind. Mitgezählt werden in dieser Zahl auch die Menschen, die sich zwar arbeitslos gemeldet haben, aber an einer Vermittlung nicht interessiert sind oder die den Arbeitslosenstatus nur benötigen, um sozialrechtliche Ansprüche zu sichern (Rente oder Kindergeld). Nicht enthalten in der Arbeitslosenzahl ist die so genannte „stille Reserve“, immerhin geschätzte zwei Millionen Menschen, d.h. Menschen, die zwar arbeiten möchten, sich aber nicht beim Arbeitsamt melden. Ebenfalls nicht enthalten ist die nicht unerhebliche Anzahl von 58-jährigen und älteren, die nach § 428 SGB III zwar Arbeitslosengeld beziehen, aber von Vermittlungsbemühungen ausgenommen sind und damit nicht mehr in der Statistik erscheinen.

Die Statistik der Europäischen Union legt ihren Berechnungen die Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebungsstichprobe (EU-AKE) zugrunde. In der mindestens einmal im Jahr durchgeführten Erhebung (Haushaltsbefragung) werden alle diejenigen vom 15. Lebensjahr an als erwerbslos angesehen, die im Befragungszeitraum (Berichtswoche) ohne Arbeit sind, innerhalb von zwei Wochen eine Arbeit aufnehmen könnten und während der letzten vier Wochen aktiv Arbeit gesucht haben. Zu den Erwerbslosen zählen auch Personen, die eine bereits gefundene Arbeit erst später aufnehmen werden. Erwerbstätige sind nach EU-Definition Personen, die mehr als eine Wochenstunde einer bezahlten Tätigkeit nachgehen. Einen Vergleich der Methoden zur Erfassung von Arbeitslosigkeit zeigt die folgende Tabelle:

Kriterien	Erwerbslose		Arbeitslose
	Statistisches Bundesamt	EUROSTAT	
Erhebende Stelle Erhebungsart	Stichprobe, beruhend auf 1 % der Bevölkerung (Mikrozensus) Primärstatistik (Haushaltsbefragung) Selbsteinschätzung der Befragten (z. B. Aktivitäten zur Arbeitsuche)	Stichprobe auf der Basis von 0,45 % der Bevölkerung Primärstatistik als Unters Stichprobe in den nationalen Mikrozensus integriert Selbsteinschätzung der Befragten (z. B. Aktivitäten zur Arbeitsuche)	Bundesanstalt für Arbeit Totalerhebung Sekundärstatistik anhand der elektronisch geführten Geschäftsunterlagen Unter leistungsrechtlichen Gesichtspunkten getroffene Entscheidungen (z.B. über Verfügbarkeit) werden für die statistische Zählung übernommen.
Abgrenzung von der Grundgesamtheit „Bevölkerung“	In privaten Haushalten und in Gemeinschaftsunterkünften (u.a. Anstalten, Internaten, Krankenhäuser, Arbeiterwohnheimen, Kasernen) lebende Personen (einschl. Berufssoldaten und Wehrpflichtige, die als Erwerbstätige erfasst werden).	In privaten Haushalten lebende „Bevölkerung“ einschl. Berufssoldaten. Durch Ausgrenzung der in Gemeinschaftsunterkünften lebenden Personen enger als im Mikrozensus abgegrenzt. Wehrpflichtige z.B. ausgeschlossen und nicht als Erwerbstätige erfasst.	Entfällt, da Grundgesamtheit „Registrierte Arbeitslose“
Erhebungsturnus	Jährlicher Mikrozensus in der letzten Aprilwoche.	Jährliche Arbeitskräfteerhebung; in Deutschland in der letzten Aprilwoche.	Monatliche Zählung der am Stichtag registrierten Arbeitslosen
Konzept	Empfehlung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), Genf, Oktober 1982 („Labour-Force-Konzept“)	Empfehlung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO), Genf, Oktober 1982 („Labour-Force-Konzept“)	Legaldefinition (§ 16 SGB III) in Anlehnung an das Leistungsrecht (§ 117 ff. SGB III)

Forschungsinstitute und Statistiker begrüßen die angestrebte Reform, da damit das Geschehen am Arbeitsmarkt wirklichkeitstreu abgebildet werden könne. Auch von Seiten der Wirtschaft wird angesichts zunehmender internationaler Verflechtungen es als notwendig angesehen, die in Deutschland erfassten Arbeitslosenzahlen nach international gebräuchlichen methodischen Standards und Definitionen zu erfassen, um die konjunkturellen Einflüsse auf die Bewegungen bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit besser erkennen zu können. Kritiker wenden hingegen ein, dass die Neuerungen die Statistik noch unübersichtlicher machen oder gar die Arbeitslosenzahlen damit „schön“ gerechnet werden könnten.

Quellen:

- Focus (14.10.2002) Arbeitslose zweimal zählen
- Koalitionsvertrag (2002): Erneuerung-Gerechtigkeit-Nachhaltigkeit, 16.10.2002
- Münchrath, J. (1999): Die Arbeitslosenquote ist relativ, in: Süddeutsche Zeitung (11.2.1999)
- Klös, H.-P. (1999): Die deutsche Arbeitsmarktstatistik – Aussagekraft und ihre Grenzen, in: IW-Trends 26 (1999), 1, S. 53-76
- Mecklenburg, W. (2002): Statt Arbeitslosigkeit bekämpft Riester jetzt Statistiken Aktuelle Stunde am 27.2.2000
- EUROSTAT (2002): Arbeitskräfteerhebung, Wichtigste Ergebnisse 2001, in: Statistik kurz gefasst

Bearbeiter: Hardo Müggenburg, Fachbereich VI

Außenpolitik

Der Kaschmir-Konflikt

vom 3.1.2002, lfd. Nr. 1/2002

Der seit 1947 andauernde Kaschmir-Konflikt ist durch die terroristischen Anschläge vom 11. September 2001 und durch die daraufhin gebildete Anti-Terror-Koalition erneut international in den Blickpunkt geraten. Seitdem hat die Gefahr einer kriegerischen Auseinandersetzung zwischen Pakistan und Indien wegen zweier Terroranschläge auf Parlamente in Indien zugenommen.

Verschiedene Ebenen des Konflikts

Kern des Kaschmir-Konflikts sind die **territorialen Ansprüche** Indiens und Pakistans. Indien kontrolliert 45 % des umstrittenen Territoriums, Pakistan 33 % und China den Rest. Indien betrachtet seinen Teil als festen Bestandteil der Indischen Union und ist nicht bereit, darüber zu verhandeln. Pakistan pocht auf Erfüllung verschiedener UN-Resolutionen und Abhaltung eines Referendums. Indien lehnt dies im Hinblick auf die überwiegend muslimische Bevölkerung mit der Begründung ab, die Zeit sei darüber hinweggegangen. Ein unabhängiges Kaschmir lehnen beide Staaten ab. Seine **strategische Dimension** – die Kontrolle über einen bedeutenden Teil der Wasserressourcen Südasiens und wichtige Zugänge nach Zentralasien – wird offiziell kaum angesprochen. Darüber hinaus entwickelte sich eine weitere Konfliktebene zwischen radikalen Teilen der einheimischen Bevölkerung und dem indischen Staat, die die Form eines **Bürgerkrieges** angenommen hat. Auf der **ideologischen** Ebene liegt die Problematik darin, dass Kaschmir für das Selbstverständnis beider Staaten einen hohen Symbolwert hat. Aus indischer Sicht belegt der Gliedstaat Kaschmir den pluralistischen, säkularen Charakter und die Integrationskraft der Indischen Union; ein Ausscheiden Kaschmirs könnte als Präzedenzfall für Sezessionen anderer Unionsstaaten dienen. Für Pakistan geht es in Kaschmir um die eigene Staatsidee, nämlich das Recht auf Selbstbestimmung und Zusammengehörigkeit aller Muslime Südasiens. Hieraus ergibt sich auch die **innenpolitische** Bedeutung des Konflikts. Mit der Unterstützung der „Freiheitskämpfer“

versucht General Musharraf die zentrifugalen islamistischen Kräfte in seinem Land zusammenzuhalten. In Indien erhalten durch den Dauerkonflikt vor allem hindunationalistische Gruppierungen Auftrieb, die den säkularen Charakter der indischen Republik in Frage stellen.

Historie des Konflikts

1947 regierte im Fürstentum Jammu und Kashmir ein Hindu-Maharaja über eine mehrheitlich muslimische Bevölkerung. Kaschmir blieb nach der Teilung Britisch-Indiens zunächst unabhängig. Nach der Invasion von durch Pakistan unterstützte muslimische Stammeskrieger gewährte Indien dem Maharaja mit dem **Pakt vom 26.10.1947** militärische Unterstützung, nachdem Kaschmir seinen **Anschluss an die Indische Union** erklärte. Dies verursachte den ersten indisch-pakistanischen Krieg, der 1949 mit der **De-facto-Zweiteilung Kaschmirs** endete. Seitdem existiert im Süden der indische Unionsstaat Jammu & Kaschmir während der Norden unter pakistanischer Verwaltung steht. Die vom Sicherheitsrat der VN geforderte Volksabstimmung fand bis heute nicht statt.

Im indisch-chinesischen Grenzkonflikt besetzte **China** 1962 einen Teil des indischen Kaschmir-Territoriums. 1963 trat Pakistan einen kleinen Streifen des von ihm verwalteten Kaschmir-Territoriums an China ab. Auch **zwei weitere Kriege** zwischen Pakistan und Indien **1965 und 1971/72** brachten keine Veränderungen. Auf der **Konferenz von Simla 1972** erklärten beide, die Grenzlinie zu respektieren, sowie ausschließlich bilaterale Lösungen zu suchen. Seit 1990 besteht Streit über die Auslegung des Simla-Abkommens. Nach dem Abzug der Sowjetunion aus Afghanistan begannen die dort bislang kämpfenden Mudschaheddin mit der Unterstützung ihrer Glaubensbrüder in Kaschmir, so dass sich seit 1989 ein **Bürgerkrieg** entwickelte.

Mit den **Kernwaffentests beider Staaten im Mai 1998** nahm der Konflikt eine neue Dimension an. Am 2. August 1999 provozierten von Pakistan unterstützte islamische Separatisten den Kargil-Konflikt. Nach dem Eingreifen von US-Präsident Clinton kam es zum Rückzug, so dass sich Ende 1999 eine leichte Entspannung abzeichnete. Es kam aber auch im Jahr 2000 immer wieder zu einzelnen Übergriffen. Die am 25.7.01 begonnenen Gespräche der beiden Staatspräsidenten in Agra scheiterten an den fundamentalistischen Hardlinern auf beiden Seiten. Der Konflikt hat bis heute zwischen 40.000 und 70.000 Opfer gefordert.

Entwicklungen seit dem 11. September 2001

Im Bündnis gegen den Terror stehen Indien und Pakistan nur theoretisch auf der gleichen Seite. So hat Indien mit Dokumenten belegt, dass Pakistans Geheimdienst in versteckten Militärcamps islam-fundamentalistische Söldner aus aller Welt trainiert, ausrüstet und – auch in Kaschmir – einsetzt. Dies wurde von den USA zunächst ignoriert und Pakistan als US-Frontposten gegen Kabul eingesetzt. Als am 1. Oktober 2001 ein Terrorangriff islamischer Extremisten auf das Parlament in Srinagar mit 38 Toten verübt wurde, sah sich Indien gezwungen mit aggressiver Diplomatie zu reagieren. Kaschmir wurde von der US-Regierung in den globalen Anti-Terror-Krieg miteinbezogen und die verantwortliche Extremistengruppe auf die sog. Schwarze Liste gesetzt. Eine Untersuchung ergab eine direkte Verbindung des Chefs dieser Gruppe zum Chef des pakistanischen Geheimdiensts. Daraufhin verkündete die US-Regierung, dass der **Kaschmir-Konflikt gefährlicher als Afghanistan** sei und sandte Außenminister Powell nach Islamabad und Delhi. Bereits zuvor hatte General Musharraf vier hochrangige Generäle, darunter auch den Geheimdienstchef, entlassen und den indischen Premierminister zur Weiterführung des in Agra abgebrochenen Dialogs eingeladen. In der Zwischenzeit kam es zu mehreren Feuerwechsel zwischen indischen und pakistanischen Truppen an der Grenze von Kaschmir.

Durch den **Anschlag auf das Parlament in Delhi am 13. Dezember 2001** hat sich die Lage weiter gefährlich zugespitzt. Indien behauptet, zwei in Pakistan beheimatete Terrororganisationen seien hierfür verantwortlich und verlangt deren Zerschlagung, während Pakistan Beweise fordert. Indien lehnt jedoch einen direkten Informationsaustausch mit Pakistan ab. Beide Seiten haben an der 742 km langen Demarkationslinie und an der Grenze zwischen Pakistan und Indien ihre Truppen zusammengezogen, die auch in einige Gefechte verwickelt wurden. Beide Länder haben in Grenznähe Raketen in Stellung gebracht. Pakistan hat zwischenzeitlich den Anführer der islamistischen Organisation Jaish-e-Mohammad festgenommen und die Konten auch der anderen genannten Organisation – der Lashkar-e-Taiba – gesperrt; einen entsprechenden Beschluss hat auch der UN-Sicherheitsrat gefasst. Diese beiden Organisationen wurden vom US-Außenminister zu „terroristischen Vereinigungen“ erklärt. Gleichzeitig rief Colin Powell ebenso wie UN-Generalsekretär Kofi Annan beide Regierungen zu Besonnenheit auf. Obwohl beide Seiten zwischenzeitlich auch mit gegenseitigen Sanktionen reagiert haben, sprechen

sie sich weiterhin für eine diplomatische Lösung des Konflikts aus. Für ein in Kürze stattfindendes Gipfeltreffen südostasiatischer Führer in Nepal haben der indische Ministerpräsident und der pakistanische Machthaber ihr Erscheinen zugesagt.

Quellen:

- Dokumente zum Nuklearkonflikt zwischen Indien und Pakistan, In: Internationale Politik, Januar 2000, S. 105ff u. 41ff. Ulrich, Ladurner, Ehrenvoll im Abseits, In: www.zeit.de.
- Martin Baraki, Regionalkonflikt unter Atommächten, In: Blätter für deutsche und internationale Politik, August 2001, S.976ff. Auswirkungen des indisch-pakistanischen Konfliktes, In: www.suedasien.net.

Bearbeiterin: RDn Pfeiffer, RRn z.A. Delfs, Fachbereich II

Charta der Pflichten der Staaten

vom 23.8.2002, lfd. Nr. 34/2002

Bundestagspräsident *Wolfgang Thierse* hat anlässlich der Eröffnung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE am 6. Juli 2002 im Berliner Reichstagsgebäude der Öffentlichkeit den Entwurf einer „Charta der Pflichten der Staaten“ vorgestellt. Die Charta soll das Ziel verfolgen, eine *moralische*, nicht jedoch *rechtliche* Selbstverpflichtung der Staaten – auch zu deren Legitimierung gegenüber den eigenen Bürgern und der internationalen Gemeinschaft – herbeizuführen und den Grundkern der Menschenrechte und Grundwerte als gemeinsamen Bestand aller Zivilisationen und Kulturen der Welt zu achten und zu schützen. Alle Staaten sollen in Zukunft ihr Handeln auf der Grundlage universeller Werte legitimieren. Die in der Charta aufgezählten Pflichten und moralischen Werte spiegeln bereits existierende, in einer Vielzahl europäischer und weltweiter Übereinkünfte wie etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK) oder aber des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte vom 19. Dezember 1966 fest verankerte Grundwerte wider.

Vorgeschichte des Chartaentwurfs

Die Forderung nach einer von den Parlamentspräsidenten zu verabschiedenden Charta der Pflichten der Staaten wurde erstmalig vom

vormaligen Präsidenten der italienischen Abgeordnetenversammlung, *Luciano Violante*, auf der Millenniumskonferenz der Parlamentspräsidenten der Interparlamentarischen Union (IPU) am 30. August und 1. September 2000 in New York erhoben. Diese Anregung mündete in eine gemeinsame Initiative mit dem Bundestagspräsidenten sowie dem damaligen Präsidenten der französischen Nationalversammlung, *Raymond Forni*. Schon im Mai 2001 konnte ein erster Entwurf den Präsidenten der übrigen nationalen Parlamente der EU-Staaten sowie der damaligen Präsidentin des Europäischen Parlaments und dem Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zugeleitet werden.

Der Chartaentwurf fand in der Folgezeit Eingang in die Beratungen der *Konferenz der Sprecher und Präsidenten der Parlamente der Mitgliedstaaten des Europarates* („große PPK“) vom 9.-12. Mai 2002 in Zagreb. In ihrer Schlusserklärung bekundete die Konferenz ihre Unterstützung für die in der Charta verankerten Prinzipien. Gleichzeitig regte sie eine Vorlage des Entwurfs zur weiteren Beratung bei der nächsten Tagung der IPU in Santiago de Chile im Jahre 2003 an.

Einzelheiten des Entwurfs

Der durch den Bundestagspräsidenten vorgestellte Entwurf der Charta umfasst in materieller Hinsicht keine Neuerungen, sondern inzwischen selbstverständlich gewordene Grundprinzipien international verbindlicher Menschenrechtsabkommen. So enthält der Chartatext etwa die Forderung, das Recht jedes einzelnen Menschen auf Leben gesetzlich zu schützen und entsprechend eine Ächtung der Todesstrafe herbeizuführen, niemanden der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Strafe auszusetzen, die Unabhängigkeit der Justiz sowie das Recht jedes Einzelnen auf ein faires Verfahren ebenso wie freie und geheime Wahlen sicherzustellen und staatliche Gewalt immer gerechtigkeitsorientiert und angemessen anzuwenden.

Das Recht auf freie Meinungsäußerung soll ebenso wie dasjenige auf Gedanken-, Gewissens-, Religions-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit geschützt werden. Die Staaten werden daneben auf ihre Pflicht hingewiesen, das Recht des Kindes zu schützen, Versklavung und Menschenhandel zu verhindern sowie jegliche Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder sonstigen Motiven zu bekämpfen. Daneben spielen Aspekte der Armutsbekämpfung sowie der Gesundheits- und Ausbildungsförderung eine wichtige Rolle. Internationale

Übereinkommen zum Schutze der Menschenrechte sollen möglichst ohne Vorbehalt ratifiziert werden, daneben wird ein möglichst rascher Beitritt zum Statut des Internationalen Strafgerichtshofes angeregt.

Die Charta, von der mangels rechtlicher Verbindlichkeit lediglich eine *politische* Bindungswirkung ausgehen kann, soll der *Ergänzung und Abrundung* der bestehenden Schutzsysteme dienen. Diese Zielsetzung soll erreicht werden, indem die innerstaatliche Funktion der nationalen Parlamente genutzt wird, komplementär zu den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der Staaten – und damit gleichsam von innen heraus – eine Einhaltung der genannten Prinzipien sicherzustellen. Angestrebt wird eine Abrundung der friedens- und stabilitätsstiftenden Funktion der bestehenden Menschenrechtsschutzsysteme auch auf *politischer Ebene*.

Eine Beachtung der kodifizierten Pflichten durch die Staaten soll vor diesem Hintergrund dazu beitragen, innenpolitische Stabilität zu gewährleisten (*Stabilisierungs- und Befriedungsfunktion der Charta*). Gleichzeitig könnte nach Auffassung der Initiatoren der Charta eine strikte Beachtung der genannten Grundsätze auch in Bezug auf die unvermeidlich zu treffenden Abwehrmaßnahmen gegen den internationalen Terrorismus die Akzeptanz dieser Maßnahmen sicherstellen (*Flankierungsfunktion der Charta*). War es schon bislang entsprechend den einschlägigen völkerrechtlichen Vorgaben unabdingbar, die vorgeannten Grundwerte und Grundprinzipien effektiv zu sichern und zu bewahren, stellen insbesondere die durch den internationalen Terrorismus neu entstandenen geopolitischen Gegebenheiten auch das bestehende weltweite Fundament der Menschenrechte als gemeinsamen Bestand aller Zivilisationen und Kulturen vor eine neue Bewährungsprobe. Um dieser Herausforderung zu begegnen, soll die Charta durch das Ziel der innerstaatlichen Stabilitätssicherung schon der innerstaatlichen Herausbildung terroristischer Strukturen wirksam entgegenwirken. Sie könnte auf diese Weise als zusätzliches Instrument dienen, mögliche Terrorismusursachen schon von deren Wurzel her anzugehen.

Quellen:

- Entwurf einer Charta der Pflichten der Staaten – Vorlage durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags, Wolfgang Thierse (anlässlich der Eröffnung der PV der OSZE in Berlin am 6. Juli 2002)
- Schlusserklärung der Konferenz der Sprecher und Präsidenten der Parlamente der Mitgliedstaaten des Europarates vom 9.-12. Mai 2002 in Zagreb

Bearbeiter: RR z.A. Niklas Görlitz, Fachbereich XII

A S E M

vom 14.10.2002, lfd. Nr. 40/2002

Vom 23. bis 24. September 2002 trafen sich in der dänischen Hauptstadt die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten (Deutschland war wegen der Bundestagswahl nur auf Diplomatenebene vertreten) und der Präsident der Europäischen Kommission mit führenden politischen Repräsentanten aus Brunei, Indonesien, Singapur, Malaysia, den Philippinen, Thailand, Vietnam, Japan, China und Südkorea. Dieses seit 1996 alle zwei Jahre stattfindende informelle Asia-Europe Meeting (ASEM) dient analog dem KSZE/OSZE-Prozess der Stärkung der Beziehungen zwischen den beiden Regionen basierend auf den drei Säulen politischer Dialog, Wirtschaft und Kultur.

Das Asia-Europe Meeting (ASEM) entstand aus der Erkenntnis heraus, dass die Beziehungen zwischen Europa und Asien vor dem Hintergrund der zunehmenden globalen ökonomischen Verflechtungen weiter gefestigt werden müssen. Schon jetzt werden mehr als ein Viertel des Weltbruttosozialprodukts in Asien erwirtschaftet, über die Hälfte der Weltbevölkerung lebt dort. Die Staaten Asiens besitzen eine überragende ökonomische Bedeutung für die EU, sie sind ihr drittgrößter Wirtschafts- und Handelspartner und mehr als ein Fünftel der EU-Exporte gehen dorthin. Im Verhältnis zum starken Ausbau der ökonomischen Beziehungen zwischen Asien und Europa blieb die Entwicklung der politischen Beziehungen lange Zeit zurück. Nachdem die Europäische Kommission 1994 ein Papier verfasst hatte, das eine neue Strategie gegenüber Asien beschreibt (vgl. Der Aktuelle Begriff 28/01), schlug noch im selben Jahr der Stadtstaat Singapur einen europäisch-asiatischen Gipfel vor. Im März 1996 fand dann das erste Asia-Europe Meeting in Bangkok statt. Damals riefen die Teilnehmer zu einer neuen wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Partnerschaft im Geiste des gegenseitigen Verständnisses zwischen beiden Kontinenten auf. Gleichzeitig wurde die Asia-Europe Foundation mit dem Auftrag gegründet, den europäisch-asiatischen Dialog zu intensivieren und der kulturellen Zusammenarbeit neue Impulse zu verleihen. In ihrer Arbeit greift die Asia-Europe Foundation, die ihren Sitz in Singapur hat, auf Aktivitäten bestehender Institutionen zurück, bringt eigene Initiativen ein und beteiligt sich an der Finanzierung von Veranstaltungen und Seminaren, die sich dem gesellschaftlichen und kulturellen Dialog widmen.

Das zweite Asia-Europe Meeting im April 1998 in London setzte sich vor allem mit der damals aktuellen asiatischen Finanz- und Währungs-krise auseinander. Dabei wurde als Reaktion auf den raschen Verfall asiatischer Währungen eine Reihe von Kooperationsprojekten vereinbart. Zudem unterstützte die EU die betroffenen Länder durch einen ASEM-Treuhandfonds und leistete bei den notwendigen Umstrukturierungsmaßnahmen technische Hilfe durch ein Netzwerk europäischer Finanzexperten. Während sich die beiden ersten Gipfel auf Fragen der ökonomischen und kulturellen Zusammenarbeit konzentrierten, widmete sich der dritte ASEM-Gipfel im Oktober 2000 in Seoul sicherheitspolitischen Themen und den Entwicklungen auf der koreanischen Halbinsel.

Um diese Gipfeltreffen, die das eigentliche Steuerungselement des ASEM darstellen, vorzubereiten, kommen in regelmäßigen Abständen die Außen-, Wirtschafts- und Finanzminister zusammen. So trafen sich die Außenminister 1997 in Singapur, 1999 in Berlin, 2001 in Beijing und 2002 in Madrid; die Wirtschaftsminister 1997 in Mahuhari, 1999 in Berlin, 2001 in Hanoi und 2002 in Kopenhagen; die Finanzminister 1997 in Bangkok, 1999 in Frankfurt am Main, 2001 in Kobe und 2002 ebenfalls in Kopenhagen. Um die Beziehungen auf weitere Politikfelder auszudehnen, werden inzwischen auch Treffen der Wissenschafts- und der Umweltminister abgehalten. Zweimal jährlich finden zudem Treffen auf Beamtenebene statt. So trafen sich im April 2002 u.a. auf deutsche Anregung die für Zuwanderung zuständigen Fachbeamten in Spanien, um über die anwachsenden Migrationsströme zwischen Asien und Europa zu beraten und Maßnahmen gegen den Menschenhandel zu erörtern. Trotz seines eher informellen Charakters haben sich inzwischen Regeln und Mechanismen des Asia-Europe Meetings ausgebildet, die in einem Rahmen-dokument festgehalten sind. Danach bestehen Bestrebungen, ein „virtuelles Sekretariat“ zu schaffen, um die laufenden ASEM-Projekte effizienter wahrnehmen zu können. Neben dem Asia-Europe Meeting hat sich inzwischen ein „alternatives ASEM-Treffen“ etabliert, auf dem Repräsentanten der Zivilgesellschaft zusammenkommen und miteinander diskutieren; diese inoffiziellen Treffen fanden in den Jahren 1996, 1998 und 2000 statt. Außerdem existiert mittlerweile ein Asia-Europe Business Forum, das jährlich Vertreter der Privatwirtschaft zusammenführt. Auf der Ebene der Parlamente fand bisher ein Treffen zwischen Parlamentariern des Europäischen Parlaments und ihren Kollegen aus asiatischen Ländern statt.

Das nun in Kopenhagen stattfindende vierte Asia-Europe Meeting beschäftigte sich hauptsächlich mit den Folgen der Terroranschläge

auf die USA vom 11. September 2001, der Bekämpfung der organisierten grenzüberschreitenden Kriminalität und dem weiteren Abbau von Handelshindernissen zwischen der EU und Asien. Am Ende der Diskussion beschlossen die Teilnehmer des ASEM ein „Cooperation Programme on Fighting International Terrorism“, in dem die Notwendigkeit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ebenso hervorgehoben wird wie der Untersuchung der Ursachen des Terrorismus. Darüber hinaus einigten sich die Unterzeichner auf eine enge sicherheitspolitische Zusammenarbeit zwischen Europa und Asien im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, der als die größte Bedrohung des internationalen Friedens, der internationalen Sicherheit und der Menschheit allgemein bezeichnet wird. Der 11. September 2001 habe gezeigt, wie wichtig es ist, Menschen verschiedener Kulturen und Zivilisationen zusammenzuführen.

In einer gemeinsamen Abschlusserklärung unterstrichen die europäischen und asiatischen Politiker, dass ein starkes, offenes und transparentes Handelssystem geschaffen werden müsse. Die Teilnehmer einigten sich auf die Einsetzung einer Task Force, die Vorschläge erarbeiten soll, wie eine solche noch engere Partnerschaft realisiert werden kann. Anlässlich des Treffens forderte die dänische Ratspräsidentschaft die Bildung einer Freihandelszone zwischen Europa und Asien.

Das nächste Gipfeltreffen soll 2004 in Hanoi stattfinden. Folgende Themen für dieses dann fünfte Asia-Europe Meeting stehen schon fest: der Abbau von Handelsbarrieren und die verstärkte Nutzung des Euro bei internationalen Transaktionen.

Quellen:

- www.europa.eu.int/comm/external_relations/asem/intro/index.htm
(Stand: 2.10.2002)
- Fourth Asia-Europe Meeting (ASEM), Chairman's Statement, Kopenhagen, 23.-24. September 2002

Bearbeiter: VA Dr. Schneider/ Praktikant I. Krieger, Fachbereich XII

Der Elysée-Vertrag

vom 16.12.2002, lfd. Nr. 49/2002

Vor 40 Jahren, am 22. Januar 1963, unterzeichneten Staatspräsident Charles de Gaulle und Bundeskanzler Konrad Adenauer im Pariser Elysée-Palast den „**Vertrag über die deutsch-französische Zusammenarbeit**“. In der einleitenden Gemeinsamen Erklärung des seitdem so genannten „**Elysée-Vertrages**“ wird sowohl die historische als auch die zukunftsweisende Funktion des Abkommens hervorgehoben. Einerseits versicherten sich de Gaulle und Adenauer ihrer gegenseitigen Überzeugung, „dass die **Versöhnung** zwischen dem deutschen und dem französischen Volk, die eine Jahrhunderte alte Rivalität beendet, ein geschichtliches Ereignis darstellt“. Andererseits wollte man dem Ziel und der Erkenntnis folgen, „dass die Verstärkung der **Zusammenarbeit** zwischen den beiden Ländern einen unerlässlichen Schritt auf dem Wege zu dem vereinigten Europa bedeutet“.

Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland trafen mit dem Elysée-Vertrag eine Übereinkunft in drei wesentlichen Bereichen: In einem organisatorischen Teil wird ein verbindlicher **Konsultationsmechanismus** festgelegt. Dieser gilt auf allen Ebenen: für Staats- und Regierungschefs ebenso wie für Minister oder leitende Ministerialbeamte. Im programmatischen Teil des Elysée-Vertrages versichern sich beide Länder einer engen **Zusammenarbeit, Konsultation** und **Koordinierung** in der Außen-, Europa- und Verteidigungspolitik. Ein weiterer Bereich ist den Erziehungs- und **Jugendfragen** gewidmet: So sollen die jeweiligen Sprachkenntnisse gefördert werden, ebenso die Zusammenarbeit in der wissenschaftlichen Forschung. Die Einrichtung eines Austausch- und Förderungswerks für Jugendliche beider Länder wird angekündigt und ihm ein deutsch-französischer Gemeinschaftsfonds zur Verfügung gestellt. Aus letzterer Bestimmung entwickelte sich das **Deutsch-Französische Jugendwerk**, welches im Juli 1963 geschaffen wurde. Bis heute koordiniert es jährlich den Austausch von fast 150.000 Jugendlichen und zählte seit 1963 immerhin etwa 6 Millionen Teilnehmer.

Der Elysée-Vertrag wird heute als „**Jahrhundertvertrag**“ gewertet und kann als ein Meilenstein in der deutsch-französischen Verständigungspolitik seit 1945 betrachtet werden. Er steht in einer Reihe wichtiger Annäherungsschritte, die bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit zwischen beiden Ländern unternommen worden wa-

ren. So 1950 mit dem **Schuman-Plan**, der die Integration des Montanbereiches vorsah und 1951 in die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (**EGKS**) mündete. Gleiches gilt für die Lösung der lange umstrittenen Saarfrage, die 1956 mit der Unterzeichnung der **Saarverträge** eine einvernehmliche Regelung fand. Dabei verfolgten Frankreich und Deutschland jeweils unterschiedliche Zielsetzungen. Während die französische Außenpolitik ein amerikanisches Übergewicht in Europa verhindern und zugleich ein Wiedererstarken der Bundesrepublik kontrollieren wollte, zielte die Bundesregierung mit ihrer multilateralen Bündnis- und Europapolitik primär auf die Wiedererlangung ihrer eingeschränkten außenpolitischen Souveränität und auf die Rückgewinnung internationalen Vertrauens. Die eigentliche Wunschvorstellung einer **Europäischen Politischen Gemeinschaft** blieb jedoch – auch nach dem militärischen und wirtschaftlichen Zusammenschluss im NATO-Bündnis 1955 und den Römischen Verträgen 1957 – unerfüllt. Als im April 1962 diesbezügliche Verhandlungen der Sechsergemeinschaft in der Fouchet-Kommission endgültig scheiterten, lieferte dies den Anlass für eine verstärkte deutsch-französische Zusammenarbeit. Hierzu sah sich Bundeskanzler Adenauer auch angesichts internationaler Entwicklungen bewogen. So herrschten in Westdeutschland seit dem Beginn der **Berlin-Krise** 1958 Sorgen um den deutschland- und sicherheitspolitischen Kurs der USA sowie Großbritanniens – und im Gefolge der **Kuba-Krise** von 1962 bestand auch Unsicherheit über die Auswirkungen des künftigen amerikanisch-sowjetischen Verhältnisses. Wenigstens Frankreich erschien Bundeskanzler Adenauer in essentiellen Fragen (wie z.B. der Berlin-Frage) als verlässlicher Partner der Bundesrepublik. Seit September 1962 kamen de Gaulle und Adenauer deshalb in mehreren Gesprächen überein, die deutsch-französische Zusammenarbeit zu formalisieren, und unterzeichneten schließlich am 22. Januar 1963 den Elysée-Vertrag. Adenauers Annäherung an Frankreich war jedoch innenpolitisch nicht unumstritten.

Parlamentarier aller **Faktionen** im Deutschen Bundestag erhoben **Bedenken** gegen ein exklusives Zweierbündnis. Der im Elysée-Vertrag skizzierte deutsch-französische Bilateralismus wurde als zu einseitig betrachtet und deshalb als Gefahr für Grundpfeiler bundesdeutscher Interessenspolitik – nämlich die atlantische Partnerschaft und die europäische Zusammenarbeit – gewertet. Schließlich verfolgte Frankreich damals gerade auf diesen Feldern eine nicht nur für Bonn problematische Politik. Bereits 1959 hatte der französische Staatspräsident den Rückzug der Mittelmeerflotte aus dem NATO-Verband

veranlasst, und am 14. Januar 1963, wenige Tage vor Unterzeichnung des Elysée-Vertrages, verkündete er auf einer Pressekonferenz sein kategorisches Nein zum EWG-Beitritt Großbritanniens. Um der Zustimmung zum deutsch-französischen Abkommen jeden Anschein zu nehmen, die Bundesrepublik könnte auf diesen Weg französischer NATO- und Europapolitik einschwenken, stellten die Fraktionen dem Elysée-Vertrag bei der Ratifizierung durch den Deutschen Bundestag eine **Präambel** voran. Sie führte aus, dass der Elysée-Vertrag die Rechte und Pflichten aus den von der Bundesrepublik abgeschlossenen multilateralen Verträgen unberührt lasse, und betonte die Bedeutung der atlantischen Partnerschaft mit den USA sowie die europäische Integration unter Einschluss Großbritanniens.

Obwohl das Votum des deutschen Parlaments für Verstimmung bei General de Gaulle sorgte und mancher zeitgenössische Beobachter dem Elysée-Vertrag damit keine lange Lebensdauer prognostizierte, geschweige denn noch politische Bedeutung zumessen wollte, entwickelte sich das bilaterale Abkommen zum wichtigen „Getriebe“ für den vielzitierten deutsch-französischen „Motor“ in Europa. Als wichtige Voraussetzung hierfür erwies sich der im Elysée-Vertrag geregelte Konsultationsmechanismus, der seit 1963 den Dialog beider Länder kontinuierlich und unabhängig von tagespolitischen Unwägbarkeiten festschreibt. Der mit ihm etablierte Rahmen institutioneller Kontakte führte über Jahrzehnte zum weiteren Zusammenschluss Frankreichs und Deutschlands und setzte damit **wichtige Impulse** für das Zusammenwachsen Europas. Schrittmacher für diese Entwicklung waren seit den 70er Jahren Staatspräsident Valéry **Giscard d'Estaing** und Bundeskanzler Helmut **Schmidt**, deren enges Zusammenwirken bedeutende Initiativen wie die Einrichtung des „Europäischen Rates“ oder des „Europäischen Währungssystems“ hervorbrachte. Fortsetzung fand diese intensive Zusammenarbeit unter Staatspräsident François **Mitterrand** und Bundeskanzler Helmut **Kohl**, die u.a. mit der Bildung einer deutsch-französischen Brigade und der Gründung des Euro-Korps wichtige Akzente in der gemeinsamen verteidigungspolitischen Kooperation setzten. 1988 wurde der Elysée-Vertrag sodann durch zwei Zusatz-Protokolle erweitert, welche einen gemeinsamen „Finanz- und Wirtschaftsrat“ sowie einen bilateralen „Verteidigungs- und Sicherheitsrat“ etablierten. Eine weitere Intensivierung der deutsch-französischen Beziehungen bedeutet auch die Einrichtung informeller Treffen der Staats- und Regierungschefs sowie ihrer Außenminister. Sie wurden im Januar 2001 bei einem Treffen in Blaesheim zwischen Staatspräsident Jacques **Chirac** und Bundeskanzler Gerhard

Schröder vereinbart. Die so genannten „Blaesheim-Treffen“ sollen zukünftig in einem sechs- bis achtwöchigen Rhythmus stattfinden.

Quellen u. a.:

- Fischer, Per: Ein Start mit Hindernissen. Wie der „Jahrhundertvertrag“ entstand und aufgenommen wurde, in: Dokumente 48 (1992), S. 461 ff
- Lappenküper, Ulrich: Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963. Von der „Erbfeindschaft“ zur „Entente élémentaire“, München 2001
- Schwarz, Hans-Peter: Eine Entente Elémentaire. Das deutsch-französische Verhältnis im 25. Jahr des Elysée-Vertrages. Mit einer Dokumentation, Bonn 1988
- Steinkühler, Manfred: Der deutsch-französische Vertrag von 1963. Entstehung, diplomatische Anwendung und politische Bedeutung in den Jahren von 1958 bis 1969, Berlin 2002

Bearbeiter: RR z.A. Dr. Alexander Troche, Fachbereich XI

Außenwirtschaft – Wirtschaftsintegration

Freihandelszone EU – Mittelmeer – Anrainer-Staaten

vom 25.1.2001, lfd. Nr. 1/2001

Bis in die achtziger Jahre basierte die Mittelmeerpolitik der EU auf einem traditionellem Konzept, das Handelszugeständnisse an die im unmittelbar benachbarten südlichen und östlichen Mittelmeerraum gelegenen 12 Staaten – *Algerien, Tunesien und Marokko* [„*Maghreb-Staaten*“], (*die Inselstaaten*) *Cypern und Malta, Ägypten, Jordanien, Libanon, Syrien, die Türkei, Israel* und den *palästinensischen Autonomiegebieten* – mit finanzieller Zusammenarbeit verband.

Diese Handelspolitik wurde in bilateralen Kooperations- oder Assoziationsabkommen mit den einzelnen Drittländern dieser Wirtschaftszone festgelegt, die freien Zugang gewerblicher Waren und kontingentierte präferenzbegünstigte Einfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse gewährten.

Nach dem Umbruch in Osteuropa legte der Europäische Rat (ER) 1990 Leitlinien für eine neue Mittelmeerpolitik mit globalerer Zielsetzung vor – nämlich die Errichtung eines Wirtschaftsraumes „Europa–Mittelmeer“.

Diese ersten – auf eine wirtschaftsräumliche Integration („Europa–Mittelmeer-Partnerschaft“) zielenden – Vorschläge hat der ER im Juni (in Korfu) und Dezember 1994 in Essen sowie im Juni 1995 in Cannes weiter konkretisiert .

Die (*erste*) „*Europa-Mittelmeer-Konferenz*“ der EU mit allen 12 Mittelmeerstaaten trat am 27./ 28. 11. 1995 in Barcelona zusammen und beschloss, die seit 1995 abgeschlossenen bilateralen Assoziationsabkommen der EU bis 2010 in eine große Freihandelszone einmünden zu lassen. Diese als „*Barcelona-Prozess*“ benannten Integrationsstrebungen sollen zuvor schon durch binnenmarktähnliche Harmonisierungsmaßnahmen (z.B. hinsichtlich von Zöllen, Normen, Schutz geistigen Eigentums) unterstützt werden. Insbesondere ist dazu schrittweise Freihandel zwischen den Partnern selbst („Freihandel

Süd-Süd“) zu installieren sowie die Übernahme von handelsrechtlicher Vorzugsbehandlung (z.B. der „diagonalen Ursprungskumulierung“), die Unterstützung regionaler Aktionsprogramme sowie eine Beschleunigung des WTO-Beitritts der Mittelmeer-Partner , die bislang dort noch nicht Mitglied sind, vorzusehen. In La Valletta (Malta, 15./16.04.1997) und Stuttgart (15./16.04.1999) sowie auf einer (informellen) Tagung der „Europa-Mittelmeer-Konferenz“ im Mai 2000 in Lissabon ist die Zusammenarbeit intensiviert worden, u.a. durch Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Höhe von ca. 4,8 Mrd. Euro.

An dieser „Süderweiterung“ sind vorrangig - neben Frankreich – die EU Mitglieder Spanien, Portugal, Italien und Griechenland interessiert. Die EU sieht in einem größeren wirtschaftlichen Wachstum eine Voraussetzung für höhere politischer Stabilität in dieser Region, die 1995 (bei Start der Verhandlungsrunden) eine Bevölkerungszahl von etwa 220 Millionen umfasst hatte , die voraussichtlich bis zum vorgesehenen Jahr der Einrichtung der Freihandelszone aber auf 300 Millionen anwachsen dürfte. Dies wird den gegenwärtig schon spürbaren Wanderungsdruck zusätzlich erhöhen, der nach einer effektiveren Kontrolle verlangt. Nicht zuletzt wegen der wachsenden Migrationprobleme („Nord-Süd-Gefälle“) sind deshalb flankierend eine engere ökonomische Zusammenarbeit, Abbau der Hemmnisse für wirtschaftliche Kooperation sowie die Förderung des kulturellen Austausches vorgesehen.

Analog zu den Hilfs- und Förderprogrammen für die Mittel- und Osteuropäischen Staaten (MOEL) „PHARE“ und für die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion „TACIS“ ist mit einem ersten Unterstützungsprogramm „MEDA – 1“ (1996 bis 1999) für strukturschwache Gebiete in Höhe von 4,7 Mrd. Euro bereits begonnen worden, die wirtschaftliche Entwicklung mit den Schwerpunkten Industrie, Verkehr, Energie, Telekommunikation, Wasserpolitik und Umweltschutz auf das ehrgeizige Ziel einer „Stabilitäts- und Wohlstandsregion,, hin voranzutreiben.

Im Rahmen von „MEDA – 2“ (als Nachfolgeplan für die Jahre 2000 bis 2006) ist u.a. ein Unterstützungsprogramm zur Verbesserung der Wasser- und Energieversorgung vorgesehen. Die EU – „Südschienen“ – Länder (Spanien, Portugal, Italien und Griechenland) hatten sich zwischenzeitlich gegen die auch von Deutschland verfolgte Zielsetzung gewandt, die für Wiederaufbau und institutionelle Demokratisierung einzusetzende künftige EU-Balkan-Hilfe CARDS) aus

dem MEDA - 2 - Planungsmitteln (EU-Kommissionsansatz: 6,7 Mrd. Euro) abzuzweigen. Im Hinblick auf die EU- Haushaltsobergrenze von 10 Mrd. Euro für b e i d e Programme hätten dann für CARDS aber nur maximal 3,3 Mrd. Euro eingesetzt werden dürfen. Wegen Defizite in der administrativen Infrastruktur, politischer Instabilität, Verfahrenshürden und bürokratischer Hemmnisse sind bisher lediglich 25 % der EU- Mittel tatsächlich abgeflossen. Zudem ist Kritik laut geworden , dass viele Projekte eher der Anpassung der Mittelmeerstaaten an die europäischen Marktbedingungen dienen , als einer nachhaltigen selbständigen Entwicklung der in die Programme einbezogenen Länder.

Die (vierte) „Europa-Mittelmeer-Konferenz“ am 15./ 16. November 2000 in Marseille ist übereingekommen, den Finanzrahmen der MEDA – 2 - Planungsmittel (2000-2006) auf 5,35 Mrd. Euro und den für das Westbalkan-EU-Programm auf 4,65 Mrd. Euro festzulegen, womit zugleich die Vorgaben der mittelfristigen Finanzplanung der AGENDA – 2000 eingehalten wurden. Die EU-Kommission wird bis Anfang 2001 Vorschläge für die Aufteilung der Mittel für die einzelnen Staaten vorlegen. Der größte Teil der Westbalkan-Mittel kann nach dem dortigen – durch die Wahlentscheidungen abgesicherten – Machtwechsel nach Jugoslawien fließen.

An sich war auf dem Marseiller Treffen vorgesehen, eine „Charta über Stabilität und Sicherheit“ als Grundlegendokument für die weitere Zusammenarbeit zu verabschieden. Im Ergebnis wurden aber – außer der Einigung über den Finanzrahmen MEDEA – 2 hinaus keine substantiellen Fortschritte in der Verbesserung der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit erreicht, da die Diskussionen von der eskalierenden *Nahostkrise* überlagert wurden. Auch Schwierigkeiten, die aus der traditionellen Rivalität der arabischen Staaten herrühren, führten dazu, dass schon die Teilnahme an der Marseiller Konferenz von einzelnen Staaten (Libyen, Syrien) boykottiert wurde.

Die arabischen Staaten – vornehmlich die PLO - dringen darauf, dass die EU auf Israel größeren wirtschaftlicher Druck ausübt, z.B. weil Israel Exportwaren im Wert von bis zu 40 Mio. \$ mit Ursprung in den besetzten (arabischen) Gebieten als Erzeugnisse „Made in Israel“ deklariert hat, die anderenfalls mit den wesentlich höheren Drittland-Zöllen belastet werden müssten. Die EU sieht hierin jedenfalls eine Verletzung des Freihandelsvertrages von 1995. Dagegen macht Israel geltend, dass die EU wegen der zwischen Israel und der Palästi-

nensischen Autonomie 1994 vereinbarten Zollunion jedenfalls danach kein bilaterales Freihandelsabkommen mehr mit der Autonomie hätte abschließen dürfen. Ein Handelskonflikt mit der EU kann – schon im Hinblick auf die gespannte politische Situation – nicht im israelischen Interesse liegen angesichts der hohen politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der EU , mit der Israel in den ersten neun Monaten 2000 rund 34% der Exporte und 40% der Importe abgewickelt hat.

Quellen :

- Heinz Dieter Winter (Bearb.), Die Europa-Mittelmeer-Konferenz von Barcelona., INAMO-Beiträge, Erlangen, 1996
- Wilfried Telkämper (u.a.), Die Mittelmeerpolitik der EU nach dem Maastrichter Vertrag, NAMO-Beiträge, Erlangen, 1996
- Ein Meer von Konflikten - Mittelmeer-Konferenz im Schatten der Nahost-Krise. Die EU steht in Marseille mit leeren Händen da , in: Handelsblatt , 15. 11. 2000 , S. 11
- EU einig über Hilfe für Balkan und Mittelmeer, in: Handelsblatt, 16. 11. 2000, S. 9

Bearbeiter: MR Walter Detlef Weber, Fachbereich V

Bildung – Wissenschaft – Kultur

Die PISA-Studie und ihre Konsequenzen

vom 4.3.2002, lfd. Nr. 5/2002

PISA ist die Abkürzung für „Programme for International Student Assessment“. An dieser bislang größten Bildungsstudie beteiligen sich weltweit insgesamt 32 Staaten. PISA wird von der OECD, der „Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung“ in Paris, durchgeführt. Alle drei Jahre misst PISA die Leistungen von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern in den Bereichen Leseverständnis, Mathematik und Naturwissenschaften. Zusätzlich werden fächerübergreifende Kompetenzen erfasst, die Auskunft darüber geben sollen, inwieweit die Jugendlichen in der Lage sind, die erworbenen Kenntnisse und Fertigkeiten zur Bewältigung von alltäglichen Aufgaben und Problemen einzusetzen. Die Ergebnisse von PISA werden unter Berücksichtigung der sozialen Lern- und Lebensbedingungen der Jugendlichen ausgewertet.

PISA Deutschland

Die internationale PISA-Studie wird in allen teilnehmenden Staaten durch nationale Ergänzungsstudien erweitert, die sich an den jeweiligen Lehrplänen orientieren. In der Bundesrepublik wird PISA national mit 50.000 Schülerinnen und Schülern an insgesamt 1.280 Testschulen durchgeführt. Auf der Grundlage dieser Daten können schulformbezogene Aussagen über den Leistungsstand, auch regional für die einzelnen Bundesländer, gemacht werden. Mit der Durchführung ist das Berliner Max-Planck-Institut für Bildungsforschung beauftragt worden. Ergebnisse der nationalen Untersuchungen werden im Sommer 2002 vorliegen.

Ziel von PISA ist es, vergleichbare Daten über die Leistungsfähigkeit der Bildungssysteme der einzelnen Staaten zu liefern. PISA soll die Stärken und Schwächen von 15-jährigen Schülerinnen und Schülern erfassen und klären, wie gut die Jugendlichen auf die Anforderungen einer modernen Wissensgesellschaft vorbereitet sind. Im Mittelpunkt von PISA stehen nicht die curricularen Fähigkeiten, sondern

die Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler (Lesekompetenzen, mathematische und naturwissenschaftliche Grundbildung, fächerübergreifenden Fähigkeiten). Bei der Ermittlung des Ist-Zustandes will PISA aber nicht stehen bleiben. PISA will nicht nur Problembe-
reiche, sondern auch Ansatzpunkte für Verbesserungen in Schulen aufzeigen.

PISA wird sich über drei Projektzyklen bis zum Jahr 2006 erstrecken. Im ersten Zyklus (PISA 2000) steht der Bereich Lesen im Vordergrund. Die Bereiche Mathematik und Naturwissenschaften bilden hier zunächst Nebenkomponenten. Bei PISA 2003 liegt der Schwerpunkt dann auf dem Bereich Mathematik und bei PISA 2006 wird auf die Naturwissenschaften fokussiert.

Die Tests bestehen aus einer Mischung von „Multiple-Choice“-Aufgaben und Fragen, für die die Schülerinnen und Schüler eigene Antworten formulieren müssen. Außerdem müssen die Jugendlichen einen Fragebogen mit Hintergrundfragen zur eigenen Person ausfüllen. Dazu werden auch die Schulleiter gebeten, Fragen zu ihrer Schule zu beantworten. Etwa 20 bis 30 Minuten benötigen die Schülerinnen und Schüler, um den Fragebogen auszufüllen. Der Schulleiter braucht ungefähr eine halbe Stunde.

Die Ergebnisse fallen für Deutschland nur sehr durchschnittlich aus. In allen drei Kategorien findet sich Deutschland im Ländervergleich nur im unteren Drittel wieder. Finnland schneidet am besten ab, während Japan und Korea bei der mathematischen und naturwissenschaftlichen Grundbildung an der Spitze stehen.

Bei den Durchschnittsleistungen in den drei Bereichen weisen einige Länder, vor allem Finnland, Japan und Korea, einen vergleichsweise geringen Abstand zwischen den Besten und Schwächsten auf, obwohl immer noch hohe Durchschnittsniveaus erreicht werden. In Deutschland, einem der Länder mit dem größten Abstand zwischen den leistungsstärksten und leistungsschwächsten Schülern, bleibt die Durchschnittsleistung unter dem OECD-Durchschnitt, wobei der größte Teil dieser Abweichung auf Unterschieden zwischen den Schulformen beruht.

Konsequenzen für die Bildungspolitik

Inzwischen hat eine lebhaft gesamtgesellschaftliche Diskussion über das schlechte Abschneiden der deutschen Schülerinnen und Schüler

stattgefunden. Alle am Bildungsprozess Beteiligten, wie Eltern- und Lehrerverbände, Gewerkschaften, Verbände, Kirchen, Kultusministerien, Bildungsinstitute, Politiker und viele andere mehr haben ihre Vorstellungen zur Verbesserung der Situation dargelegt.

Bei dem Gespräch zwischen der Kultusministerkonferenz (KMK), den Lehrerverbänden und der GEW am 5. Dezember 2001 bestand nach Angaben der KMK Einigkeit über sieben zentrale Handlungsfelder, in denen die Bundesländer nun tätig werden sollten:

- Förderung lernschwacher Schülerinnen und Schüler
- Verbesserung der unterrichtsbezogenen Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung
- Formulierung anspruchsvoller, aber realistischer und verbindlicher Lernziele vor allem in den zentralen Kompetenzbereichen
- Sicherung von Mindeststandards
- frühzeitiges Erkennen „schwacher Leser“ als Basis für gezielte Förderprogramme
- Überprüfung der Schullaufbahnregelungen im Hinblick auf Fördereffekte und die optimale Nutzung von Lernzeit
- intensivere Nutzung der Lernzeiten, z.B. auch durch ergänzende Lernangebote, insbesondere im vorschulischen Bereich und in der Grundschule
- Verbesserung der Professionalität der Lehrertätigkeit durch praxisnahe Erstausbildung und Verpflichtung zur Weiterbildung
- Förderung der Lehr- und Lernforschung sowie der fachdidaktischen Forschung.

Quellen: (Stand: 04.03.2002)

- <http://www.learn-line.nrw.de/angebote/pisa/medio/pisa.html>
- http://www.workshop-zukunft.de/newsletter/2001/12/r_pisa_dossier.html
- Die PISA-Studie und weitere Materialien können aus dem Internet heruntergeladen werden.

Quelle: <http://www.mpib-berlin.mpg.de/pisa>

Bearbeiter: VA Gregor Strate, Fachbereich VIII

Energie – Technologie – Naturwissenschaft

Biometrie

vom 14.11.2001, lfd. Nr. 30/2001

Definition

Der Begriff Biometrie leitet sich von den griechischen Wörtern „bios“ (Leben) und „metron“ (Maß) ab. Biometrie ist als Lehre von der Anwendung mathematisch-statistischer Methoden auf die Mess- und Zahlenverhältnisse der Lebewesen und ihrer Einzelteile definiert. Da mit Hilfe der Biometrie physische (körperliche) oder verhaltenstypische Merkmale erfasst und ausgewertet werden können, ist sie als Wissenschaft der Körpermessung von Lebewesen zu betrachten. In der Informationstechnologie bedeutet Biometrie das Erkennen von Benutzern aufgrund ihrer persönlichen Eigenschaften.

Anwendung

Die Biometrie ermöglicht es, Zufälligkeiten der Natur mathematisch abzubilden. Sie dient daher in unterschiedlichen Wissenschaftszweigen der Planung und Auswertung von Experimenten und Erhebungen. Auf dem Gebiet der Medizin ergeben sich aufgrund dessen vor allem folgende Anwendungen:

- Bereitstellung wissenschaftlicher Methoden zur Planung, Durchführung und Auswertung klinischer Studien
- Bewertung von Diagnose- und Behandlungsverfahren
- Erforschung der Wahrscheinlichkeit möglicher Arzneimittelnebenwirkungen.

Ein weiterer wesentlicher Anwendungsbereich der Biometrie betrifft Identifikationssysteme zur Erkennung von Personen. Dominierend sind hier Überwachungs- und Zugangskontrollsysteme bei Polizei und Justiz, gefolgt vom Finanzbereich und den Bereichen Gesundheit, Sozialhilfe, Computersicherheit und Zugang zu Telekommunikationssystemen.

Biometrische Verfahren zur Identifikation und Verifikation

Biometrische Verfahren zur Erkennung von Personen wurden und werden entwickelt, um nur Befugten den Zutritt zu bestimmten Ge-

bäuden, Räumlichkeiten, Geldautomaten sowie speziellen Bereichen der Informationstechnologie zu gewähren oder die Kontrolle von Personen z. B. an Grenzübergängen oder Flughäfen zu verbessern. Sie finden auch bei der Dokumentenausstellung und bei elektronischen Wegfahrsperrern für Autos Anwendung. Darüber hinaus ist ihr Einsatz bei der Abgabe von Willenserklärungen aufgrund automatischer Unterschriftenprüfung im elektronischen Rechtsverkehr möglich. Eine Aufnahme biometrischer Merkmale in Pässe und Personalausweise kann zur Erhöhung sowohl der Sicherheit als auch der Fälschungssicherheit entsprechender Dokumente beitragen.

Grundlage biometrischer Verfahren zum computergestützten Erkennen von Menschen bilden biologische Merkmale, wie Fingerabdruck, Handabdruck, Hand- und Fingergeometrie, Gesicht, Auge (Iris und Netzhaut) und sogar der Körpergeruch, oder verhaltensspezifische Merkmale, wie die Stimme, typische Körperbewegungen, die Unterschrift oder der Rhythmus der Tastaturbetätigung. Um diese Merkmale auswerten zu können, werden die Daten zunächst erfasst und mit Hilfe mathematisch-statistischer Methoden so abstrahiert, dass von den wesentlichen Merkmalen Referenzmuster in Dateien (teilweise verschlüsselt) abgespeichert werden können. Als Messgeräte dienen Sensoren oder Scanner, wie z. B. Fingerabdruckleser, Iris-Scanner, Gesichts-, Sprecher- oder Schrifterkennungsautomaten.

Systeme zur *Identifizierung* dienen dem Identitätsnachweis der Person. Durch einen Vergleich mit den gespeicherten Referenzdaten vieler Individuen (1:n-Vergleich = „one-to-many“) wird die Identität einer Person ermittelt. Systeme zur *Verifizierung* stellen fest, ob die von einer Person behauptete Identität tatsächlich zutrifft. Hierzu werden die Eingangsdaten mit den für die bestimmte Person gespeicherten Referenzdaten verglichen (1:1-Vergleich = „one-to-one“).

Beurteilung biometrischer Verfahren

Da die Ergebnisse biometrischer Verfahren aus Wahrscheinlichkeitsberechnungen abgeleitet werden, ist eine hundertprozentige Sicherheit nicht gegeben.

Voraussetzung für einen sinnvollen Einsatz biometrischer Verfahren zur Identifikation von Personen ist die Erfassung geeigneter Charakteristika zur unverwechselbaren Unterscheidung einzelner Individuen. Biometrische Merkmale sind von Unbefugten schwer zu fälschen oder zu kopieren, da sie an biologische Besonderheiten einer Person gebunden sind. Bei korrekter Zuordnung zu Referenzdaten erlauben sie eine Überprüfung, ob es sich um die betreffende Person handelt.

Fingerabdruck-Verfahren gelten als kostengünstig und hinreichend sicher. Handgeometrieverfahren gewährleisten aufgrund zu vieler Ähnlichkeiten bei unterschiedlichen Individuen nur eine eingeschränkte Sicherheit. Verfahren zur Auswertung von Augenmerkmalen werden als sehr sicher bewertet. Sie sind allerdings mit einem hohen Kostenaufwand verbunden und werden wegen des (zwar ungefährlichen) Laserstrahls, der die Iris oder die Netzhaut abtastet, nicht ohne weiteres akzeptiert. Gesichtserkennungsverfahren werden allgemein akzeptiert, sind jedoch noch sehr kostenintensiv. Durch multiple Biometrie, die mehrere unterschiedliche biologische Merkmale überprüft, lässt sich eine größtmögliche Sicherheit erreichen. Voraussetzung beim Einsatz biometrischer Verfahren ist in allen Bereichen die unbedingte Zweckbindung und der Schutz der Referenzdaten, um zu verhindern, dass die erfassten personenbezogenen Daten anderweitig und zum Nachteil der Person genutzt werden. Besondere sicherheitstechnische Anforderungen sowie potenzielle soziale und gesellschaftliche Folgen sind daher bei der Anwendung zu berücksichtigen.

Quellen:

- http://www.darmstadt.gmd.de/~scheuerm/lexikon/rahmen_eng.htm
- <http://www.datenschutz-berlin.de/jahresbe/98/teil3-5.htm>
- <http://www.identix.ch/Einfuehrung/Biometrie%20deutsch.htm>
- <http://www.itas.fzk.de/deu/tadn/tadn001/tagungsbericht2.htm>

Bearbeiter: Dr. Hildegund Seydel, Fachbereich VIII

Nanowissenschaft, Nanoröhrchen

vom 5.8.2002, lfd. Nr. 30/2002

Gegenstand der **Nanowissenschaft** ist die Erforschung und Kontrolle kleinster Strukturen in der Welt der Moleküle und Atome. Sie berührt Biologie, Medizin, Pharmazie, Ingenieurwissenschaft, Werkstoff-, Verfahrens- und Fertigungstechnik und nicht zuletzt die Grenzflächenchemie. Teilt man die Längeneinheit Meter (**m**) in Milliardenbruchteile, erhält man ein **Nano**-Meter (**nm**). Neun Nullen hinter einer 1 beschreiben die Milliarde: Vorsilbe **Giga**. Nanos (Zwerg) und Giganteios (Riese) sind Wörter griechischen Ursprungs. Ein würfelförmiges Eisenmolekül (als Atomium ein Wahrzeichen Brüssels) hat in Wirklichkeit die Kantenlänge von 0,286 nm.

Wie kann man diese Nanowelt sichtbar machen und manipulieren?

Optische Mikroskope versagen. Die Forscher Gerd Binnig und Heinrich Rohrer erfanden 1981 das **Rastertunnelmikroskop**: Nähert man eine sehr spitze Nadel von oben einer metallischen Probe auf weniger als ein nm, dann kann bereits vor der Berührung ein Stromfluss beginnen. Elektronen verschwinden an der Nadelspitze und tauchen an der Probe wieder auf. Dafür hat sich der Name „Tunneleffekt“ eingebürgert. Will man von einer Probe mit Hügeln und Tälern ein Profil berührungslos abtasten, so bietet sich der Tunnelstrom als Steuerungsgröße für die Hebe- und Senkvorrichtung der Nadel an. Wird der Strom größer als der Tunnelstrom, muss die Nadel gehoben und im umgekehrten Fall gesenkt werden. So schwebt beim Abtasten (engl.: Scanning) die Nadelspitze über Hügel hinweg und taucht in Täler hinab. Das Scannen erfolgt nach einem Zeilenraster wie beim Fernsehbild. Zeichnet man Hebe- und Senkbewegungen der Nadel während des Scanvorgangs am Computer auf, kann daraus eine Relief-Karte zusammengesetzt werden. Für diese Methode erhielten Binnig und Rohrer 1986 den Physiknobelpreis. Sie ist so genial einfach, dass Gymnasiasten aus Münster ein Rastertunnelmikroskop nachgebaut und die Anleitung ins Internet gestellt haben (<http://sxm4.uni-muenster.de/stm-de/>). Beim Verfahren der Rastertunnelmikroskopie (engl. Scanning-Tunneling-Microscopy, **STM**) können Bilder aus der Nanowelt nur von elektrisch leitenden Proben gewonnen werden. Diesen Nachteil vermeidet das **Rasterkraftmikroskop** um den Preis einer geringeren Auflösung. Das Scannen erfolgt hier durch Berührung der Nadel mit der Probenoberfläche bei konstanter Kraft. Dies erlaubt die Verwendung der Nadel als Werkzeug zur beabsichtigten Verschiebung von Partikeln. Es entstand die Idee eines fiktiven „**Nanopartikel-Manipulators**“, welcher die Grundbausteine der Materie wie Legosteine zur Gewinnung höherwertiger Produkte umordnet oder gänzlich neue Produkte aus Grundbausteinen aufbaut: Die Vision eines Werkzeugs zur Verwirklichung alter Alchimistenträume (Wein aus Wasser) taucht am Horizont auf.

Wie gewinnt man Nanopartikel? Ein Verfahren besteht in der Zerkleinerung des Ausgangsmaterials durch Sägen, Schneiden, Mahlen, Ätzen (top to bottom); ein anderes (bottom to top) im gezielten Aufbau von Riesenmolekülen. Ein drittes Verfahren besteht in der Selbstorganisation, wie man sie etwa beim Kristallwachstum beobachten kann.

Möglichkeiten der Nanotechnik heute? Die Kosmetikbranche verwendet Nanopartikel aus Zink- oder Titandioxid in Sonnenschutz-

cremes. Die Schwierigkeit bestand dabei vor allem in der richtigen Größenwahl der Nanopartikel, um im Bereich des ultravioletten Sonnenlichtes die Sperrwirkung zu optimieren. Die Behandlung bislang unheilbarer Gehirntumore erscheint erfolgversprechender durch den Einsatz von Nanopartikeln. Geeignete Nanopartikel werden in das Tumorgewebe eingespritzt und durch ein äußeres Magnetfeld erwärmt. Die gezielte Wärmezufuhr schädigt den Tumor und kann ihn zur Rückbildung oder zum Absterben veranlassen. Allerdings ist es schwierig, diejenigen Nanopartikel zu finden, welche unter Magnetfeldeinfluss die beste Zielgenauigkeit bei der Wärmeerzeugung im Tumor ermöglichen. Die Oberfläche von Nanopartikeln muss keineswegs der Oberfläche einer polierten Billardkugel ähneln. **Die Oberfläche** kann im Gegenteil stark zerklüftet sein und im Verhältnis zum umschlossenen Raum **sehr groß**. Der Zusammenhalt der Nanopartikel untereinander ermöglicht die Herstellung besonders kratzfester Oberflächenbeschichtungen. Anhaftungen von fremden Stoffen werden vermieden. Derartige Oberflächenbeschichtungen vermeiden z. B. den Bewuchs von Dachziegeln oder die Verschmutzung von Fensterglas. Das natürliche Vorbild gibt die Lotuspflanze. Sie lässt z. B. anhaftende Pilzsporen bei Regen einfach abperlen.

Nanoröhrchen (engl.: Nanotubes) sind röhrenförmige Hohlkörper mit kleinsten Abmessungen, die sich zur Aufnahme und Oberflächenvergrößerung von Wirkstoffen eignen. Dabei ergeben sich gelegentlich überraschende Änderungen der Wirkstoffeigenschaften: Der Chemiker und Nobelpreisträger Alfred Nobel stellte z. B. Sprengöl her. Das detoniert gelegentlich zur Unzeit. Die schwedische Regierung verbot die Produktion. Südlich von Hamburg fand er nicht nur eine neue Produktionsstätte sondern auch Kieselgur; dabei handelt es sich um kalkhaltige **Röhrenskelette** von einzelligen Schwebelagen (Diatomeen). Geglühter Kieselgur eignete sich hervorragend zum Aufsaugen des instabilen Sprengöls. Die so entstandene Paste ist im Vergleich zum Sprengöl handhabungssicher. Sie wurde 1867 als Dynamit patentiert.

Aktuelle Nanoröhrchen sind ca. tausendmal kleiner als Diatomeen und entstehen im Labor. Aus Kohlenstoff als **Carbon Nanotubes** (CNT) sind sie neben Diamant und Graphit die dritte Erscheinungsform des reinen Kohlenstoffs. Derzeit sind Durchmesser zwischen 0,4 und 100 nm möglich, während die Länge bis zu 1 mm erreichen kann. Gebündelt wie Orgelpfeifen können einzelne von ihnen elektrisch leitend sein oder auch nicht (Halbleiter). Eine neue Generation von sehr kleinen Transistoren mit hoher Packungsdichte

wird damit denkbar. Dies ist besonders wichtig, weil die Steigerung der Takt-Raten moderner Computer durch die **Lichtgeschwindigkeit** eine physikalische Grenze erfährt. Ein derzeit handelsüblicher Personalcomputer (PC) führt zwei Milliarden Arbeits-Takte pro Sekunde (2 Giga-Hertz) aus. In dieser Zeit kann das Licht, und damit der Strom, gerade **15 cm** zurücklegen. Damit kein Arbeitstakt verloren geht, muss der Prozessorchip also erheblich kleiner sein. Das bedeutet: **Eine Steigerung der Rechengeschwindigkeit erzwingt die Miniaturisierung bis in die Nanowelt.** 200.000 GHz werden für möglich gehalten. Das Licht legt dann nur noch 1500 nm zurück. Aneinandergereihte Nanoröhrchen ändern unter dem Einfluss elektrischer Energie ihre Länge. Die Herstellung künstlicher Muskelfasern z. B. erscheint dadurch denkbar.

Die Nanotechnik ermöglicht die Schaffung völlig neuer Produkte und den Vorstoß in bislang unerreichte Leistungsbereiche. Von der Nanotechnologie kann daher ein erheblicher Einfluss auf die zukünftige Gestaltung der Märkte erwartet werden. Ihre Beherrschung entscheidet im weltweiten Wettbewerb über Erfolg und Arbeitsplätze. Das Büro für Technikfolgenabschätzung (TAB) beim Deutschen Bundestag betreut seit November 2001 ein Projekt „Nanotechnologie“ unter den Gesichtspunkten: Definition, Forschung, Risiken, Ressourcenschonung und Förderung sinnvoller Anwendungen. Das Projektende ist für Frühjahr 2003 angekündigt.

Quellen:

- Faszination Nanotechnologie. WDR-Fernsehen. <http://www.quarks.de/nano/index.htm> Sendung 3. April 2001
- Ausführliche Informationen zum Lotuseffekt. In: <http://www.botanik.uni-bonn.de/system/lotus/de/prinzip.html>
- Winzige Gehäuse beherbergen Nanoprodukte. Materialforscher und Zoologen produzieren Bio-Verpackungen nach dem Vorbild der Natur. In: Handelsblatt vom 6. Mai 2002. S. 23
- Nanoröhrchen für alle Fälle. In: FAZ vom 19. Juni 2002 S. N1; Nanodrähte mit Isolierung. In: FAZ vom 27. Juni 2002. S. 48
- <http://www.nanonet.de/> ; Stand der Nanowissenschaft in verschiedenen Ländern: <http://www.nano.org.uk/phrelease.htm>
Alles „Nano“ – oder was? In: Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag. TAB-Brief Nr. 22, S. 18

Bearbeiter: RD Werner Brinkmann, Fachbereich VIII

Brennstoffzellen

vom 14.8.2002, lfd. Nr. 31/2002

Mit dem Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz vom 19. März 2002 (BGBl. I S. 1092) soll ein Beitrag zur Energieeinsparung, zum Umweltschutz und zur Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung geleistet werden. Maßnahmen dafür sind nach § 1 Abs. 2 der befristete Schutz und die Modernisierung von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK-Anlagen) sowie der Ausbau der Stromerzeugung in kleinen KWK-Anlagen und die Markteinführung der **Brennstoffzelle**.

Eine Brennstoffzelle ist eine Vorrichtung zur direkten Umwandlung von chemischer Energie in elektrische Energie – analog zur Batterie. Anders als bei galvanischen Zellen oder Batterien entlädt sich eine Brennstoffzelle aber nicht, und sie kann auch nicht aufgeladen werden: Sie arbeitet kontinuierlich, solange von außen Brennstoff und Oxidationsmittel zugeführt werden.

In Brennstoffzellen werden aus Wasserstoff und Sauerstoff elektrischer Strom und Wasser erzeugt. Das **Bauprinzip** aller Brennstoffzellen ist grundsätzlich identisch: Zwei Elektroden werden durch einen flüssigen oder festen Elektrolyten (z.B. Kalilauge, Oxidkeramik) getrennt. Auf der einen Seite, der so genannten Anode, wird der Brennstoff in Wasserstoff-Ionen und Elektronen aufgespalten, auf der anderen Seite, der Kathode, reagieren die Spaltprodukte mit Sauerstoff oder einem sauerstoffreichen Gas. Während die Ionen durch den Elektrolyten von einer Elektrode zur anderen diffundieren, nehmen die Elektronen den Umweg über einen elektrischen Leiter. Auf diese Weise erreicht man, dass die bei der Oxidation entstehende Energie nicht als Wärme, sondern als elektrische Energie frei wird.

Grundsätzlich kann alles, was elektrisch angetrieben wird, von einer Brennstoffzelle mit Strom versorgt werden. Das Hauptaugenmerk der Entwicklung liegt zur Zeit auf drei Anwendungsbereichen. Von Seiten der **Automobilindustrie** werden Anstrengungen unternommen, um Energiewandlungssysteme für Antriebe des Straßenverkehrs zu verbessern. Dazu zählen auch Brennstoffzellen-Antriebe. Ein weiteres großes Anwendungsfeld liegt in der stationären, dezentralen Energieversorgung mit Hilfe der **Kraft-Wärme-Kopplung** (Bereitstellung von Elektrizität und Wärme) für Wohngebäude, Industrieanlagen und

Kraftwerke. Mini-Brennstoffzellen sind für **Kleingeräte**, wie Mobilfunktelefone, tragbare Computer und artverwandte Bereiche, wegen ihrer Marktgröße von höchster Bedeutung.

Nach heutigen Erkenntnissen können sechs Typen von Brennstoffzellen unterschieden werden. Die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale sind der Elektrolyt und die Temperatur, bei der sie betrieben werden. Mit etwa 950 °C besitzt die oxidkeramische Brennstoffzelle SOFC (englisch: **S**olid **O**xide **F**uel **C**ell) die höchste Betriebstemperatur. Geeignete Brennstoffe sind in diesem Fall neben reinem Wasserstoff auch Kohlenmonoxid, Methan oder Erdgas. Hauptanwendungen solcher Brennstoffzellen sind in der Energieerzeugung in Kraftwerken sowie in der Kraft-Wärme-Kopplung zu sehen. Mit einem flüssigen Elektrolyten ausgestattet sind die alkalische Brennstoffzelle AFC (**A**lkaline **F**uel **C**ell), die phosphorsaure Brennstoffzelle PAFC (**P**hosphoric **A**cid **F**uel **C**ell) und die Schmelzkarbonat-Brennstoffzelle MCFC (**M**olten **C**arbonate **F**uel **C**ell). Ihre Betriebstemperaturen liegen bei 80 °C, 200 °C bzw. 650 °C. Diese drei Brennstoffzellen-Typen finden ihre Anwendung vor allem in Unterseebooten, Automobilen und in stationären Aggregaten.

Am meisten wird heute von zwei Brennstoffzellen-Typen gesprochen, die nahe verwandt sind. Bei beiden besteht der Elektrolyt aus einem Polymer, und beide haben relativ niedrige Betriebstemperaturen von 70 bis 80 °C. Während die Polymer-Elektrolyt-Membran-Brennstoffzelle PEMFC (**P**roton **E**xchange **M**embrane **F**uel **C**ell) reinen Wasserstoff benötigt, arbeitet die Direktmethanol-Brennstoffzelle DMFC (**D**irect **M**ethanol **F**uel **C**ell) mit Methanol. Wichtig dabei ist, dass das Methanol direkt verbrannt wird und nicht erst durch einen Reformier in Wasserstoff umgewandelt werden muss.

Jeder dieser sechs Brennstoffzellen-Typen hat seine **Vor- und Nachteile**. Neben der Entscheidung für eine mobile oder stationäre Anwendung und die erwünschte Leistung sind die Lebensdauer, die Art des zur Verfügung stehenden Brennstoffs, die Dynamik des Systems, das Startverhalten und nicht zuletzt der Preis wichtige Entscheidungskriterien. Bei einer Gegenüberstellung der Brennstoffzellen mit festen Elektrolyten (SOFC, PEMFC, DMFC) hebt sich die Festoxid-Brennstoffzelle SOFC in ihrer Betriebstemperatur von den beiden anderen Typen ab. Eine 900 °C warme Brennstoffzelle ist in ihrem Startzyklus stark limitiert, die mobile Anwendung ist somit eingeschränkt. Dafür kann diese Brennstoffzelle ihre Stärken im stationären Betrieb

voll entfalten. Die hohen Temperaturen befähigen sie, verschiedene Brennstoffe zu verarbeiten, und sie weist eine lange Betriebszeit auf. **Heizkraftwerke auf Brennstoffzellenbasis** erreichen bei gekoppelter Erzeugung von Strom und Wärme Wirkungsgrade von über 80 %. Für den Neubau der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen in Berlin ist eine kombinierte Kraft-Wärme-Kopplungsanlage, bestehend aus einer Mikro-Gasturbine und einer Brennstoffzelle (SOFC), geplant.

Brennstoffzellenbetriebene Elektro-PKW gelten als Hoffnungsträger für den verbesserten Umweltschutz im Verkehrsbereich. Die Enquete-Kommission für nachhaltige Energieversorgung des Deutschen Bundestages hat in ihrem Abschlussbericht mehrheitlich zur Minderung verkehrsbedingter Emissionen u.a. die Verwendung neuer Antriebe, z.B. Brennstoffzellen, vorgeschlagen sowie alternative Treibstoffe mit geringerem Gehalt an fossilem Kohlenstoff, z.B. Methanol, Wasserstoff. Sie sieht darin „grundsätzlich ein Potential, auf lange Sicht niedrigere Verbräuche zu realisieren als es heute mit konventionellen Motoren möglich ist.“ Das Umweltbundesamt hat jedoch ermittelt, dass Brennstoffzellen-Fahrzeuge unter Berücksichtigung der Vorleistungskette unter vielen Annahmen gegenüber optimierten herkömmlichen Fahrzeugen keine Vorteile hinsichtlich des Primärenergieverbrauchs aufweisen. Im Automobilbau werden zur Zeit nahezu ausschließlich Konzepte mit PEMFC verfolgt, die reinen Wasserstoff als Treibstoff benötigen; als Oxidationsmittel kann Luft verwendet werden. Dieser Zellentyp besitzt hervorragende Starteigenschaften und ist in kürzester Zeit auf seiner Nennleistung. Das dynamische Verhalten ist für wechselnde Belastungen meist ausreichend. Da Wasserstoff an Bord von Fahrzeugen gegenwärtig nur mit hohem Aufwand (große Masse, hohe Kosten) gespeichert werden kann, wird alternativ die Betankung von Fahrzeugen mit flüssigen Kraftstoffen, vor allem Methanol, in Betracht gezogen. Dafür kommt die Direktmethanol-Brennstoffzelle DMFC zum Einsatz; so entwickelt z.B. die Firma Daimler-Chrysler für beide Varianten entsprechende Probefahrzeuge (NECAR 4, NECAR 5).

Die ferne Zukunft gehört nach Expertenmeinung der Direktmethanol-Brennstoffzelle DMFC, da sie direkt Methanol, z.B. aus Biomasse gewonnen, verarbeiten kann. Der Umweg über den Wasserstoff bleibt also erspart. Wesentlich ist auch, dass Methanol flüssig ist und damit platzsparender zu speichern ist als Wasserstoff. Sie hat die große Chance, sich zunächst bei Laptops und Handys und später vielleicht auch im Automobilsektor durchzusetzen.

Quellen:

- TA-Projekt „Brennstoffzellen-Technologie, Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag, BT-Drs. 14/5054, 08.01.2001.
- Bericht der Enquete-Kommission „Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und der Liberalisierung“, Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, BT-Drs. 14/9400, 02.07.2002.
- Reduktionspotentiale der Vergleichsfahrzeuge während der Lebensdauer von 10 Jahren, Chance für die Umwelt?, Umweltbundesamt Berlin, 02.06.1999; www.umweltbundesamt.de/uba-info-daten/daten/brennstoffzelle.htm.

Bearbeiter: RD Dr. Erwin Herkommer, Fachbereich VIII

Entwicklungshilfe – Wirtschaftliche Zusammenarbeit

Das AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von Cotonou

vom 2.3.2001, lfd. Nr. 4/2001

Am 23. Juni 2000 unterzeichneten die Europäische Gemeinschaft und ihre 15 Mitgliedstaaten sowie insgesamt 71 Entwicklungsländer in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) in Cotonou (Benin) das neue AKP-EG-Partnerschaftsabkommen. Mit der Unterzeichnung dieses Abkommens setzt sich eine inzwischen mehr als 25-jährige Tradition der Zusammenarbeit und Partnerschaft zwischen der EG und Ländern der Dritten Welt fort, an deren Beginn 1963 das Jaunde-Abkommen stand. Auf multilateraler Basis unterstützte damals die EWG mit Mitteln aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) Projekte vor allem in Afrika, hauptsächlich in den ehemaligen französischen und belgischen Kolonien. Nach dem Beitritt Großbritanniens zur EG wurden 1975 im später mehrmals erneuerten Lomé-Abkommen vormalige britische Kolonien in Afrika, in der Karibik und im Pazifik in die Entwicklungszusammenarbeit einbezogen. Die in der Folgezeit unterzeichneten 3 weiteren Lomé-Abkommen garantierten den AKP-Staaten Handelspräferenzen, erleichterten ihren Zugang zum Gemeinsamen Markt bzw. Binnenmarkt und führten einen Preisstabilisierungsmechanismus für bestimmte Produkte ein, dessen Ziel es war, die Exporteinnahmen zu sichern. Zwischen 1975 und 2000 stellte der Europäische Entwicklungsfonds den AKP-Staaten Mittel in Höhe von 40 Mrd. Euro zur Verfügung.

Nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes und vor dem Hintergrund der Festlegung neuer WTO-Handelsregelungen, dem bevorstehenden Beitritt neuer Mitglieder zur EU, den Folgen des Globalisierungsprozesses und der Tatsache, dass der wirtschaftliche Fortschritt in den meisten Entwicklungsländern weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurückblieb, vereinbarten die EG und die AKP-Staaten, dass bis zum Jahr 2000 gültige Lomé IV-Abkommen nicht mehr zu verlängern, sondern ein gänzlich überarbeitetes Partnerschaftsabkommen abzuschließen. Ziel dieses neuen „Abkommens von Cotonou“ ist es, wie es im Vertragstext heißt, erstens einen Beitrag „zu Frieden und Sicherheit und

zur Förderung eines stabilen und demokratischen Umfelds“ zu leisten“, zweitens “die wirtschaftliche, kulturelle und soziale Entwicklung der AKP-Staaten zu fördern und zu beschleunigen“ und drittens “im Einklang mit den Zielen der nachhaltigen Entwicklung und der schrittweisen Integration der AKP-Staaten in die Weltwirtschaft die Armut“ einzudämmen und schließlich zu besiegen.

Das Cotonou-Abkommen stellt wie seine Lomé-Vorläufer einerseits ein multilaterales Handels- und Entwicklungsabkommen dar, das Präferenzzölle mit technischer und finanzieller Hilfe verknüpft. Die AKP-Staaten werden mit der EG assoziiert und erhalten erhebliche Handelsvorteile bei der Ausfuhr von Gütern und Waren sowie Finanzhilfen. Etwa 99 % der gewerblichen, agrarischen und mineralogischen Produkte können weiterhin zollfrei in die EG eingeführt werden; demgegenüber unterliegen aus der EG stammende Produkte in den AKP-Staaten weiterhin nichtdiskriminierenden Zöllen. Um den betroffenen Ländern eine erhöhte Planungssicherheit zu geben, wurde die Laufzeit des Abkommens statt wie zuvor auf 5 bzw. 10 Jahre, nun auf 20 Jahre ausgedehnt.

Im Bereich der Handelsfragen einigten sich die EG und die AKP-Staaten darauf, eine WTO-konforme Neuregelung abzuschließen, die die bisherigen einseitigen Marktpräferenzen durch im Jahre 2008 in Kraft tretende, regionale Wirtschaftspartnerschaften ersetzt. Die Verhandlungen dazu sollen 2002 beginnen. In einer Vorbereitungsphase sollen die Märkte stufenweise und asymmetrisch geöffnet werden. Ziel ist es, die günstige Wettbewerbsposition von AKP-Staaten auf dem Binnenmarkt zu erhalten.

Andererseits konzentriert sich das neue Abkommen stärker als seine Lomé-Vorläuferabkommen auf die Bekämpfung der Armut und die Förderung der sozialen Entwicklung. Schon Lomé IV enthielt Vereinbarungen zum Schutz der Menschenrechte, über die Cotonou noch wesentlich hinausgeht. So vereinbarten die Vertragsparteien eine Stärkung des politischen Dialogs und der verantwortungsvollen Regierungsführung mit der Möglichkeit der Aussetzung der Entwicklungszusammenarbeit in Fällen schwerer Korruption und bei Verstößen gegen die Menschenrechte und rechtsstaatliche Prinzipien.

Eine weitere zentrale Neuerung im Cotonou-Abkommen stellt das Prinzip der pluralistischen Partnerschaft dar, in der neben den bisher dominierenden staatlichen Akteuren auch private Gruppen und Nicht-Regierungsorganisationen in die Entwicklungszusammenarbeit

eingebunden werden. Dazu heißt es im Vertragstext: "Die Partnerschaft steht nicht nur der Staatsregierung als wichtigstem Partner, sondern einer ganzen Reihe weiterer Akteure offen, damit die Integration aller Teile der Gesellschaft, einschließlich der Privatwirtschaft und der Organisationen der Zivilgesellschaft, in das politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben gefördert wird." Eine stärkere Beachtung der Grundsätze der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau ergänzt das neue Entwicklungshilfekzept.

Das bisherige komplizierte Instrumentarium des Lomé-Abkommens mit seinen unterschiedlichen Fördertöpfen wird auf einen Haushaltstitel für Zuschüsse und Investitionen reduziert und die Unterstützung von kurzfristigen Schwankungen der Exporterlöse (STABEX und SYSMIN) in einer entwicklungsverträglicheren Form und ohne strukturkonservierende Auswirkungen gegeben. Mittels eines besseren Monitoring und Controlling sollen Erfolge und Fehlentwicklungen eher als bisher erkannt werden. Die finanzielle Ausstattung des neuen Partnerschaftsabkommens sieht zunächst für den Zeitraum von 2000 - 2005 bis zu 13, 8 Mrd. Euro vor. 1 Mrd. Euro aus bisher nicht verplanten Mitteln des EEF sollen für die Finanzierung eines multilateralen Schuldenerlasses für die am höchsten verschuldeten armen Staaten eingesetzt werden.

Quellen:

- Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, L 317, 42. Jahrgang, 15. Dezember 2000, S. 3 – 354
- Uwe Holtz: Partnership for the 21st Century. A Preliminary Assessment of the EU-ACP Agreement, in: Development and Cooperation, Nr. 2/ 2000, S. 8-12

Bearbeiter: VA Dr. Jörg Schneider, Fachbereich XII

Public Private Partnership – PPP

vom 14.9.2001, lfd. Nr. 17/2001

Unter **Public Private Partnership (PPP)** versteht man im entwicklungspolitischen Kontext **Entwicklungspartnerschaften** zwischen dem öffentlichen Sektor und der Privatwirtschaft zur Realisierung entwicklungspolitisch sinnvoller und betriebswirtschaftlich rentabler Projekte als Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Partnerländern. Voraussetzung für **Entwicklungspartnerschaften** ist ein beiderseitiges Interesse an dem Erfolg des Projektes. Partnerfirmen sind daran interessiert, in Ländern Afrikas, Lateinamerikas und Asiens den wirtschaftlichen Einstieg in neue Märkte und neue Geschäftsfelder mit langfristigen wirtschaftlichen Erfolg zu versuchen. Das Interesse der öffentlichen Hand sieht das BMZ in der Mobilisierung eines privatwirtschaftlichen Beitrags zur sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung eines Partnerlandes und in einem Kapitalzufluss investiver Art für Aufgaben der Entwicklungspolitik. Der Dritte im Bund dieser Interessenlage ist das Partnerland als Nutznießer der gemeinsamen Anstrengungen der Entwicklungspartner. Wirtschaft, Entwicklungspolitik und Partnerland teilen das gemeinsame Interesse an der Gestaltung entwicklungsfördernder, politischer, rechtlicher und sozialer Rahmenbedingungen zum Aufbau leistungsfähiger Volkswirtschaften in den Partnerländern. Die Entwicklungsbeiträge des BMZ und der Privatunternehmen sollen sich wechselseitig mit dem Ziel ergänzen, die positiven sozialen und ökologischen Wirkungen im Partnerland zu verstärken. Diese Bündelung schafft Synergieeffekte, die die Effizienz, Wirksamkeit und Signifikanz der Zusammenarbeit in höherem Maße verstärken, als dies bei rein öffentlicher oder rein privatwirtschaftlicher Anstrengung möglich wäre.

Tätigkeitsfelder für **PPP-Projekte** erstrecken sich mittlerweile auf Probleme der Partnerländer im Verkehrs- und Energiesektor, auf die Wasserver- und Entsorgung, die Abfallentsorgung, den industriellen Umweltschutz und die Stadtentwicklung. Ein Schwerpunkt liegt in der Aus- und Fortbildung sowie in der Bereitstellung betrieblicher Ausbildungskapazitäten. Darüber hinaus werden innovative Impulse für die Verbesserung lokaler Fertigungsverfahren und Dienstleistungsangebote gefördert sowie die Verbreitung umweltschonender Technologien und die Anpassung von Produkten und Produktionsprozessen an moderne Umweltstandards unter Beachtung international gültiger Sozialstandards. Ebenso gehört in den Katalog die Bereitschaft, Produkte und Leistungen von lokalen Zulieferunternehmen im Partnerland einzukau-

fen und sich an Qualifizierungsprogrammen für diese Unternehmen zu beteiligen. Diese Beispiele zeigen, dass sich der Privatunternehmer im Rahmen der Entwicklungspartnerschaft langfristig engagieren muss. Dadurch unterscheiden sich Entwicklungspartnerschaften von der Exportförderung durch außenwirtschaftliche Maßnahmen.

Jeder **PPP-Projektvorschlag** wird anhand von **fünf Kriterien** auf seine grundsätzliche Eignung für ein Partnerschaftsvorhaben **geprüft**: Ein PPP-Projekt muss mit der entwicklungspolitischen Zielsetzung der Bundesregierung vereinbar sein, die Entwicklung des Partnerlandes fördern sowie umwelt- und sozialverträglich sein. Der öffentliche und der private Beitrag müssen sich so ergänzen, dass beide Partner durch die Kooperation ihre Ziele kostengünstiger, wirksamer und schneller erreichen können. Gefördert wird im Sinne der Subsidiarität dort, wo privatwirtschaftliches Engagement ohne öffentliche Unterstützung nicht zustande käme. Dabei wird darauf geachtet, dass die Wettbewerbsneutralität zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen durch Fördermaßnahmen gewahrt bleibt. Schließlich muss das Privatunternehmen als Projektträger einen wesentlichen finanziellen und personellen Beitrag leisten. Privatunternehmen aller Sektoren und jeder Größe können eine Förderung beantragen. Ein diesen Kriterien entsprechendes privatwirtschaftliches Vorhaben kann als **PPP-Projekt** derzeit noch mit bis zu 250.000 DM pro Jahr gefördert werden. Der vom BMZ hierzu eingerichtete Fonds beschränkt sich derzeit auf die klassischen Entwicklungsländer. Die Einrichtung eines vergleichbaren Fonds für die neuen unabhängigen Staaten Südosteuropas und Mittelasiens wird erwogen.

Mit der **Durchführung** hat das BMZ u.a. die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), die Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beauftragt. Auch der Deutsche Entwicklungsdienst (DED) beteiligt sich vor allem im Bereich der betrieblichen Ausbildung an PPP-Projekten. In den Partnerländern wird darauf geachtet, dass unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen eingebunden werden. In vielen Partnerschaftsansätzen ist die Zivilgesellschaft beteiligt, um die Integration der teilweise ungewohnten Rolle der Privatwirtschaft in gesellschaftliche Prozesse sicherzustellen und zu verstärken. In den Jahren **1999 – 2000** konnten bislang **272 PPP-Projekte** in Gang gebracht werden. Der **privatwirtschaftliche Beitrag betrug 111,29 Millionen DM** und der **öffentliche Beitrag 72,18 Millionen DM**. Kritiker weisen auf **Risiken und Nebenwirkungen von Entwicklungspartnerschaften** hin: Die Grenze zur Exportsubvention und damit zur

Finanzierung von Interessen der Geberländer sei fließend und in erster Linie würden wirtschaftlich dynamische Länder bei gleichzeitiger Vernachlässigung der ärmsten Länder gefördert. Das BMZ steuert in Kenntnis dieser Bedenken mit regionalen und sektoralen Vorgaben für PPP – Projekte gegen, sorgt für eine klare Interessenidentifizierung zwischen Entwicklungspolitik, Wirtschaft und Partnerländern, achtet auf eine klare Aufgabenteilung mit gleichen Rechten und Pflichten für die beteiligten Partner und orientiert sich am Bedarf der Partnerländer.

Entwicklungspartnerschaften sind keine Einbahnstraße. Vielmehr lassen sich **Auswirkungen auf die Wirtschaft** feststellen: Eine Reihe von Unternehmen haben mittlerweile **ethisches Verhalten** zum Bestandteil ihrer **Unternehmensphilosophie** gemacht und handeln danach. Dies geschieht aus der Einsicht, dass soziale und ökologische Kompetenz zu einem überlebenswichtigen Wettbewerbsfaktor für ein Unternehmen werden kann. Die Verbreitung von **Verhaltenskodizes** von Herstellern und Händlern sowie von **Gütesiegeln** für Produkte setzt neue Maßstäbe. Im internationalen Bereich mündet dies in die **Initiative von Kofi Annan für „Global Compact“**, einem Übereinkommen mit der Wirtschaft über Kernarbeitsnormen, Menschenrechts- und Umweltschutz mit dem Ziel, soziale und ökologische Aspekte aus der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit gemäß der Erklärung der Internationalen Arbeitsorganisationen (IAO) von 1999 und den Grundsätzen für eine nachhaltige Entwicklung in der Rio-Erklärung miteinander zu verbinden. Dem „Global Compact“ haben sich inzwischen mehr als 100 weltweit tätige Unternehmen, Wirtschaftsverbände und Nichtregierungsorganisationen (NRO's) angeschlossen.

Der Bundestag wird sich demnächst zum zweiten Mal mit der Förderung von Entwicklungspartnerschaften (Drucksache 14/3810) befassen, nachdem der AWZ am 20.6.01 empfohlen hat, dem Initiativantrag der Koalitionsfraktionen zuzustimmen.

Quellen:

- Handbuch für Unternehmerinnen und Unternehmer, Ausgabe 2000, BMZ
- Öffentlich-private Partnerschaft in der Zusammenarbeit mit dynamischen Entwicklungsländern: Anpassungserfordernisse für das Instrumentarium der deutschen Entwicklungszusammenarbeit, Andreas Förster und Peter Wolff, DIE – Publikation 1997

*Bearbeiter: MR Eckard-Rainer Kandler,
OARn Birgit Strube-Edelmann, Fachbereich II*

Die neue Asien-Strategie der Europäischen Kommission

vom 31.10.2001, lfd. Nr. 28/2001

Vor dem Hintergrund der wachsenden ökonomischen, politischen und demographischen Bedeutung des asiatischen Kontinents (26% des Weltbruttosozialprodukts werden dort erwirtschaftet, 56% der Weltbevölkerung, aber auch 66 % aller Armen leben in der Region) hat die Europäische Kommission erstmals 1994 ein Strategiepapier für die Beziehungen zwischen der EU und Asien herausgebracht. Auf der Grundlage der darin formulierten Rahmenbedingungen erarbeitete die Kommission in den Folgejahren Strategiepapiere für die Zusammenarbeit mit China, Japan, Indien, Südkorea sowie mit der aus neun Ländern bestehenden ASEAN-Gruppe. Trotz der schweren Asien-Wirtschafts- und Finanzkrise von 1997 hat sich der Warenaustausch zwischen beiden Kontinenten nochmals erheblich ausgeweitet. Dabei stieg der Überschuß in der Handelsbilanz der asiatischen Länder gegenüber der EU von 13,3 Mrd. € im Jahr 1996 auf 121,5 Mrd. € im Jahr 2000 an. 21% aller EU-Exporte gehen in den asiatischen Raum, womit sich Asien für die EU nach den europäischen Nicht-EU-Ländern und den Ländern der NAFTA (North American Free Trade Association)-Zone zum drittgrößten Handels- und Wirtschaftspartner entwickelt hat.

Obwohl sich die Europäische Kommission in ihrem ersten Asien-Strategiepapier darum bemühte, die ökonomische und politische Dimension der Zusammenarbeit miteinander zu verzahnen, stand in den zurückliegenden sieben Jahren dem relativ starken Aufschwung in den ökonomischen Beziehungen im Zeichen der Globalisierung kein adäquater Ausbau der politischen Beziehungen gegenüber. Seit den neunziger Jahren ist zwar eine gewisse Institutionalisierung der Kontakte zu verzeichnen. So finden mittlerweile regelmäßig Treffen zwischen der EU und China, Indien und Japan statt. Seit 1996 werden im Rahmen des Asia-Europe-Meeting (ASEM) alle zwei Jahre Gipfeltreffen organisiert und jährlich Gespräche auf Minister- und Beamtenebene, ein EU-ASEAN-Kooperationsausschuss wurde gebildet und die EU übernahm eine aktive Rolle im ASEAN Regional-Forum. Doch trotz dieser regelmäßigen Kontakte und Konsultationen und einem ganzen Bündel von unterschiedlichen Abkommen und Kooperationsmaßnahmen findet eine vertiefte politische Zusammenarbeit gegenwärtig noch nicht statt.

Zudem hat sich auf europäischer Seite in den zurückliegenden Jahren die Lage mit der Einführung einer einheitlichen Europäischen Währung, der Entwicklung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der bevorstehenden Osterweiterung gewandelt. Um den Defiziten in den Beziehungen zwischen Asien und Europa zu begegnen, hat die Kommission nun ein neues, überarbeitetes Strategiepapier mit dem Titel: „Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships“ für die nächste Dekade vorgelegt.

Die Kommission, die in ihrer Asienstrategie regionale Besonderheiten und länderspezifische Probleme berücksichtigt, teilt Asien geographisch in drei Regionen auf: Ostasien mit China, Hong Kong, Macau, Taiwan, Japan, Nord- und Südkorea und der Mongolei, Südostasien mit Indonesien, Brunei, Malaysia, Philippinen, Singapur, Kambodscha, Thailand, Laos, Vietnam und Myanmar und Südasien mit Indien, Pakistan, Bangladesch, Sri Lanka, Nepal, Bhutan, Afghanistan und den Malediven. Darüber hinaus sind in die neue Asienstrategie erstmals Australien und Neuseeland in die Planungen aufgenommen worden.

Je nach wirtschaftlichem Entwicklungsstand sind für jedes dieser Länder besondere Zielvorgaben vorgesehen. Hilfs- und Kooperationsmaßnahmen sollen in den asiatischen Entwicklungsländern Armut und Hunger bekämpfen und eine Destabilisierung der Region verhindern. Mit den ökonomisch fortgeschritteneren Staaten sollen die Kontakte auf allen Gebieten weiter ausgebaut werden.

Die neue Asien-Strategie der Kommission verfolgt insgesamt das Ziel, die wirtschaftliche und die politische Präsenz in der Region so weit zu stärken, wie es der wachsenden globalen Bedeutung einer erweiterten EU zukommt.

Um dieses Ziel zu verwirklichen, plant die Kommission insbesondere:

- eine Vertiefung des politischen Dialogs und des gegenseitigen Verständnisses,
- eine weitere Ausweitung des gegenseitigen Handels und der Investitionen,
- den Aufbau von globalen Allianzen und Partnerschaften mit asiatischen Staaten,
- eine Kooperation mit Asien in der WTO,
- die Armut in der Region noch stärker zu bekämpfen und zum Ausbau demokratischer, rechtsstaatlicher Strukturen beizutragen,

- eine aktivere Rolle im Bereich der Konfliktprävention und der Sicherheitspolitik durch ein verstärktes Engagement in den asiatischen Regionalforen zu übernehmen.

Obwohl inzwischen der EU-ASEAN-Kooperationsausschuss das neue Strategiepapier der Kommission ausdrücklich begrüßt hat, bleibt abzuwarten, inwieweit sich nach der Bestätigung der neuen Asien-Strategie durch den Rat die zum Teil recht vagen Zielvorgaben realisieren lassen. Dass der politische Dialog zwischen Asien und Europa hinter den wirtschaftlichen Beziehungen zurückbleibt, liegt nicht zuletzt an strukturellen Interessengegensätzen vor allem in der Handelspolitik und bei Fragen des freien Marktzugangs, in der unterschiedlichen Auslegung der fundamentalen Begriffe Demokratie und Menschenrechte und der besonders auf wirtschaftlichem Feld, aber mittelfristig auch auf geopolitischer Ebene wachsenden Konkurrenz zwischen beiden Kontinenten sowie nicht zuletzt in den Interessengegensätzen und teilweise offenen Rivalität zwischen den asiatischen Staaten selbst begründet. Wachsende Spannungen etwa zwischen China und Taiwan, Indien und Pakistan, oder Nord- und Südkorea weisen auf eine mangelnde Geschlossenheit der asiatischen Staaten untereinander hin, die eine Vertiefung des politischen Dialogs zwischen Asien und der EU erschweren. Zudem wird in Zukunft der internationalen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus eine noch stärkere Rolle zukommen. Die Frage, inwieweit sich die kriegerischen Auseinandersetzungen in Afghanistan auch auf die Zusammenarbeit zwischen Europa und Asien auswirken, läßt sich im Moment noch nicht beantworten. Es bleibt abzuwarten, ob sich bei der Abwehr und Eindämmung der terroristischen Gefahren eher verstärkende Momente in der Kooperation herausbilden oder sich die Kluft zwischen beiden Kontinenten vertiefen wird.

Quellen:

- Europäische Kommission: Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships, COM (2001) 469
- Franco Algieri: Die Asienpolitik der Europäischen Union, in: Wener Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Union, Bonn, versch. Jahrgänge
- Hanns. W. Maull (Hrsg.): Europa und Asien-Pazifik: Grundlagen, Entwicklungslinien und Perspektiven der europäisch-asiatischen Beziehungen, München 1999

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Zweites Gipfeltreffen EU - Lateinamerika und Karibik

vom 5.6.2002, lfd. Nr. 22/2002

Am 17./18. Mai 2002 trafen 48 Staats- und Regierungschefs aus den Mitgliedstaaten der EU, aus Lateinamerika und der Karibik sowie der Präsident der EU-Kommission in Madrid zusammen, um die wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Bande zwischen Europa und den Ländern Lateinamerikas und der Karibik zu stärken. Der Gipfel war das zweite Zusammentreffen der höchsten politischen Repräsentanten beider Kontinente. Der erste EU - Lateinamerika/ Karibikgipfel fand im Juni 1999 in Rio de Janeiro statt. Damals wurde eine „strategische Partnerschaft“ zwischen der EU und den Ländern Lateinamerikas und der Karibik verkündet, die jetzt in Madrid mit folgenden konkreten Zielen ausgefüllt wurde: 1. Konsolidierung des Rechtsstaates, der Demokratie und der Menschenrechte, 2. Entwicklung von Perspektiven für die Wirtschaft und den Handel, Stärkung der technischen und kulturellen Entwicklungszusammenarbeit.

Die Repräsentanten der Gipfelteilnehmerstaaten vertraten zusammen 870 Mio. Einwohner und sechs der zehn größten Volkswirtschaften der Welt. Nach den USA ist die EU für die Staaten Lateinamerikas und der Karibik der wichtigste Handelspartner. Allein zwischen 1990 und 2000 haben sich die bilateralen Handelströme verdoppelt. Nach Lateinamerika exportierten die Mitgliedstaaten der EU im Jahr 2000 Waren im Wert von 54,5 Mrd. € (vor allem Güter aus dem Maschinenbaubereich sowie Chemikalien) und importierten im gleichen Zeitraum Waren im Wert von 48,8 Mrd. € (hauptsächlich Agrarprodukte). Unternehmen aus der EU, insbesondere aus Spanien, das aufgrund seiner Kolonialgeschichte bis in die Gegenwart hinein über besondere Beziehungen zu den Ländern Lateinamerikas und der Karibik verfügt, stellen die größten Investoren in der Region. Durch die dort im zurückliegenden Jahrzehnt durchgeführten Privatisierungen konnten europäische Unternehmen bis 1999 insgesamt 136,3 Mrd. € investieren.

Vorrangige Ziele der Lateinamerikapolitik der EU sind die Festigung des Friedens in der Region, die fortschreitende Demokratisierung, die Achtung der Menschenrechte und des Rechtsstaates, die Bekämpfung der Armut sowie die nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Die Europäische Kommission kündigte 1999 eine „neue

Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika an der Schwelle zum 21. Jahrhundert“ an. Konkret strebt sie den Aufbau einer strategischen Partnerschaft auf den Gebieten politischer Dialog, Wirtschafts- und Handelsbeziehungen und der Zusammenarbeit in den Bereichen Kultur, Bildung und Wissenschaft an.

Bereits seit den sechziger Jahren baute die EG/EU ihre vertraglichen Beziehungen zu den Staaten Lateinamerikas und der Karibik kontinuierlich aus. In den siebziger Jahren schloss sie mit den meisten Ländern Lateinamerikas und der Karibik nichtpräferenzielle Handelsverträge ab und engagierte sich im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit. Einen weiteren Schub erhielten die Beziehungen durch den Beitritt Spaniens und Portugals zur EU im Jahr 1986. Parallel zu einer regionalen Ausdifferenzierung der EU-Lateinamerikapolitik begann 1984 der „San José Dialog“ mit den zentralamerikanischen Staaten Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala und Costa Rica, dessen Ziel es war, die Friedensprozesse in dieser damals von Bürgerkriegen erschütterten Region und die Demokratisierung der dortigen Gesellschaften zu fördern.

Die EU unterstützt zudem die Integration der Andenpaktstaaten Bolivien, Kolumbien, Peru, Ecuador und Venezuela. Weitgehend positiv verlief auch die Entwicklung der Beziehungen der EU zu den anderen Ländern Südamerikas. Als dort die autoritären Regime nach und nach durch demokratische Regierungen ersetzt wurden und sich 1991 Brasilien, Argentinien, Paraguay und Uruguay zum MERCOSUR (Mercado Común del Sur) zusammenschlossen (Bolivien und Chile sind assoziierte Mitglieder), leistete die EU wiederum technische und institutionelle Hilfe. Im Jahr 2000 trat ein Freihandelsabkommen der EU mit Mexiko in Kraft (seitdem stieg das Handelsvolumen um 29%). Auf dem Gipfel selbst fand die Unterzeichnung eines Assoziierungsabkommens mit Chile statt. Fortschritte gab es in den Assoziierungsverhandlungen mit den Staaten des MERCOSUR in den Bereichen „politische“ und „wirtschaftliche Kooperation“. Bei der Frage des Zeitpunkts einer Aufnahme von Assoziierungsverhandlungen mit den Staaten des Andenpakts und Zentralamerikas konnte sich die EU durchsetzen, die daran die Erfüllung einer Reihe von wirtschaftlichen Bedingungen geknüpft sehen will. Das Europäische Parlament spricht sich in einer dem Gipfel von Madrid vorangegangenen Entschließung für die Errichtung einer europäisch-lateinamerikanischen Freihandelszone bis 2010 aus.

Eine Forderung des Europäischen Parlaments aufgreifend, verknüpft die EU seit den neunziger Jahren Projekte der wirtschaftlichen Zu-

sammenarbeit und finanziellen Unterstützung verstärkt mit der Achtung der Menschenrechte und Demokratie. Dadurch konnten sich die Beziehungen der EU mit dem kommunistisch regierten Kuba in den zurückliegenden Jahren nicht weiter entwickeln. Zwar hat die EU dem Karibikstaat einen Dialog angeboten, der Abschluss eines Kooperationsabkommens scheiterte bisher jedoch an der Weigerung der kubanischen Machthaber, bestimmte politische Delikte aus der Strafgesetzgebung des Landes zu entfernen und politische Mindestfreiheiten zu garantieren. Trotzdem haben sich die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Staaten der EU und Kuba positiv entwickelt. Etwa 40% seines Außenhandels wickelt Kuba mit der EU ab, an fast jedem zweiten kubanischen staatlichen Unternehmen mit ausländischen Partnern sind Unternehmen aus der EU beteiligt. Die Kommission bewilligte im Jahr 2000 Kuba 17 Mio. € für humanitäre Hilfe.

Während des Madrider Gipfels standen folgende Themen im Vordergrund: Die Globalisierung und Liberalisierung der Weltmärkte, der Abbau des Protektionismus, die Armutsbekämpfung sowie der Kampf gegen Drogen und Terrorismus. Das Gipfeltreffen endete mit der Annahme eines Grundlagenpapiers über „Gemeinsame Werte und Positionen“. Außerdem verurteilten die Gipfelteilnehmer den Terrorismus in Kolumbien, forderten eine Stärkung der Demokratie in Haiti und unterstützten eine friedliche Beilegung des Konfliktes über den Grenzverlauf zwischen Belize und Guatemala. Darüber hinaus bekundeten sie ihre Unterstützung für die argentinische Regierung bei der Ausarbeitung eines tragfähigen Wirtschaftsprogramms als Antwort auf die dortige schwere ökonomische und politische Krise. Trotz aller Bekundungen für eine engere Zusammenarbeit sperren sich einige EU-Mitgliedstaaten weiterhin gegen Erleichterungen beim Import landwirtschaftlicher Produkte aus den Staaten der Region.

Quellen:

- Mitteilung der Kommission: Eine neue Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, KOM (1999)105
- Europäische Kommission: EU-Latin America & the Caribbean Summit: Conclusions of the EU/LAC Madrid Summit 05/2002
- Entschließung des Europäischen Parlaments zum zweiten Gipfeltreffen Europäische Union – Lateinamerika und Karibik (2002) 0242

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Die EU und der südpazifische Raum

vom 18.9.2002, lfd. Nr. 35/2002

Am 10. Juli 2002 besuchte der australische Premierminister John Howard die Europäische Kommission in Brüssel. Im Mittelpunkt der Gespräche mit Kommissionspräsident Romano Prodi und EU-Agrarkommissar Franz Fischler standen der Ausbau der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Europa und dem südpazifischen Raum und die Auswirkungen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik auf landwirtschaftliche Importprodukte.

Schon jetzt ist die EU ein wichtiger Handelspartner Australiens sowie des benachbarten Neuseelands. So exportierte Australien im Jahr 1999 Waren und Dienstleistungen im Wert von 13 Mrd. €, Neuseeland von fast 3 Mrd. € in die Länder der EU. Australiens Hauptexportprodukte nach Europa sind Kohle, gefolgt von Wolle und Wein. Australien ist inzwischen der sechstgrößte ausländische Lieferant von Agrarprodukten und der größte Lieferant von Wein in die EU. Umgekehrt führte die EU nach Australien Waren und Dienstleistungen im Wert von 20 Mrd. € und nach Neuseeland in Höhe von 3 Mrd. € aus, wobei die wichtigsten Exportprodukte medizinische und technische Produkte sowie Papier sind. Für Neuseeland stellt die EU nach Australien und Japan den drittgrößten Exportmarkt dar. Von dort gelangen vor allem agrarische Produkte nach Europa.

Tendenziell ist eine immer stärkere Verflechtung zwischen den Wirtschaften der Mitgliedstaaten der EU sowie Australiens und Neuseelands zu beobachten. So kamen die EU-Staaten 1999 auf einen Anteil von über 30 % an den Auslandsinvestitionen in Australien, während die EU den zweitgrößten Markt für australische Investitionen bildet. 17 % der ausländischen Direktinvestitionen in Neuseeland kamen aus der EU, 28 % der neuseeländischen Auslandsinvestitionen gingen in die EU.

Grundlage für die bilateralen Beziehungen sind Gemeinsame Erklärungen, die die EU 1997 mit Australien und 1999 mit Neuseeland vereinbarte. Darin hoben die Unterzeichner hervor, ihre Beziehungen auf der Basis der Demokratie und des freien ungehinderten Marktzuganges auszubauen sowie in regelmäßigen Abständen Treffen auf Minister- und Konsultationen auf Beamtenebene mit gegenseitig relevanten Themen durchzuführen. Ein weiterer Punkt der Gemein-

samen Erklärungen unterstreicht, künftig in Fragen der Entwicklungszusammenarbeit und der Förderung der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte im pazifischen Raum stärker zu kooperieren. Neuseeland und Australien engagieren sich, bedingt durch ihre geographische Nähe, besonders in der Entwicklungszusammenarbeit im südpazifischen Raum mit jenen Inselstaaten, die die EU als Teil der AKP-Staaten unterstützt.

Während es sich bei den Regionalmächten Australien und Neuseeland um moderne, westlich geprägte Industriestaaten handelt, gehören die meisten Inselstaaten des Südpazifiks, betrachtet man sie allein aufgrund ihrer Wirtschaftsindikatoren, zu den Entwicklungsländern. Die EU unterstützt diese teils selbständigen, teils abhängigen Inselreiche seit 1975 durch multilaterale Handels- und Entwicklungsabkommen (Lomé I 1975, Lomé II 1980, Lomé III 1985, Lomé IV 1990 und Cotonou 2000). Darin gewährt sie umfassende finanzielle Hilfe und Handelsvorteile beim Export in die EU aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF). Die selbständigen Inselstaaten Fidschi, Tonga und West-Samoa traten bereits 1975 dem Lomé-Abkommen bei, nach der Erlangung ihrer Unabhängigkeit bis 1980 kamen Tuvalu, Kiribati, Vanuatu, Papua-Neuguinea und die Solomon-Inseln hinzu. Im Jahr 2000 traten dem Cotonou-Abkommen weitere sechs Inselreiche bei: die Cook-Inseln, die Föderierten Staaten von Mikronesien, die Marshall-Inseln, Nauru, Niue und Palau. Eine Sonderrolle nehmen die von Großbritannien abhängige Pitcairn-Insel sowie die französischen Überseedepartments bzw. Überseeterritorien Französisch-Polynesien, Neukaledonien, Wallis und Futuna ein. Bei ihnen handelt es sich nicht um AKP-Staaten, sondern um Überseeische Länder und Gebiete (ÜLG), die zwar kein Hoheitsgebiet der Europäischen Gemeinschaft, aber mit ihr assoziiert sind. Die ebenfalls im Südpazifik gelegene Osterinsel gehört dagegen zu Chile.

Die Europäische Kommission ist vor Ort mit Delegationen (vgl. Aktueller Begriff 07/02) in Australien, Neuseeland, Papua-Neuguinea, Fidschi sowie Regionalbüros in West-Samoa, im Königreich Tonga, in Vanuatu und mit einem Büro in Neukaledonien präsent.

Die Inselstaaten des Pazifiks liegen über eine Fläche zerstreut, die fast einem Drittel der Erdoberfläche entspricht. Die entfernte geographische Lage führt zu einer erheblichen Verteuerung der Transportwege, die Inseln sind saisonal der Gefahr verheerender Wirbelstürme ausgesetzt, es fehlen in der Regel Bodenschätze (mit Ausnahme Neukale-

doniens und Papua-Neuguineas mit Kupfer- und Goldvorkommen), in den meisten Ländern herrscht ein hohes Bevölkerungswachstum, es fehlen Arbeitsplätze, und die Infrastruktur ist nur mangelhaft ausgebaut. Die EU versucht die strukturellen Probleme der Inselstaaten durch eine gezielte Förderung der sozialen und ökonomischen Infrastruktur, dem Bau von Straßen, Häfen und Flughäfen, dem Bau von E-Werken und einer Wasserversorgung, Maßnahmen zur schulischen und beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Unterstützung von kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie der Förderung des Tourismussektors zu beheben. Dazu hat die EU mit den meisten Staaten des Südpazifiks mittlerweile Rahmenabkommen, die so genannten National Indicative Programmes, abgeschlossen.

Die betreffenden Länder haben in den zurückliegenden Jahren aufgrund der Lomé- und des Cotonou-Abkommens Mittel in Höhe von 1,6 Mrd. € erhalten, davon 150 Mio. € für das Pacific Regional Programme. West Samoa erhielt beispielsweise seit 1975 Hilfen in Höhe von 84 Mio. €, die sich aus Mitteln des National Indicative Programme, Soforthilfemaßnahmen zur Beseitigung von Hurrikanschäden, Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) und Zahlungen aus dem Stabilisierungsprogramm für Exporterlöse (STABEX) zusammensetzen. Dieses Stabilisierungsprogramm ist vor allem für jene Inselstaaten von entscheidender Bedeutung, die landwirtschaftliche Produkte im großen Umfang exportieren, wie z. B. für Fidschi, das große Zuckerrohrplantagen für den Export angelegt hat und dafür allein im Jahr 2000 ca. 60 Mio. € aus STABEX-Mitteln erhielt, obwohl die Direkthilfen nach einem Militärputsch im Mai des gleichen Jahres zunächst gesperrt wurden.

Des Weiteren unterstützt die EU die wirtschaftliche und politische Verflechtung der pazifischen Inselstaaten untereinander. Die Staaten der Region haben sich 1971 zum 16 Mitglieder umfassenden Pacific Islands Forum zusammengeschlossen. Um den innerpazifischen Handel zu erleichtern, haben die Staaten der Region Anfang des Jahres 2002 zwei Freihandelsabkommen vereinbart, die im August in Kraft getreten sind. Ein weiteres Beispiel für die wachsende gegenseitige Unterstützung der pazifischen Staaten zeigte sich im Januar dieses Jahres, als ein verheerender Hurrikan über den tonganischen Inselarchipel Vava'u hinwegzog und eine Spur der Verwüstung hinterließ. Die Regionalregierung Französisch-Polynesiens leistete daraufhin unbürokratische technische und finanzielle Unterstützung bei der Beseitigung der immensen Schäden.

Quellen:

- [www.europa.eu.int/ pol/ ext/ index_de.htm](http://www.europa.eu.int/pol/ext/index_de.htm) (Stand 22.8.2002)
- www.pazifik-infostelle.org. (Stand 22.8.2002)

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Europa (EG-, EU-Recht)

„Governance“ in der Europäischen Union

vom 22.1.2001, lfd. Nr. 2/2001

In der gesellschaftspolitischen Diskussion werden vor allem seit dem Ende der achtziger Jahre in unterschiedlichen Zusammenhängen „Governance“-Konzepte und Modelle diskutiert. Für den aus dem Englischen übernommenen vieldeutigen Begriff existiert im Deutschen keine eindeutige Entsprechung. Am ehesten läßt sich „Governance“ mit Steuerung, Leitung übersetzen. Dabei wird überall dort in Staat, Politik, Wirtschaft und Gesellschaft von „Governance“ gesprochen, wo individuelle Interaktionen und soziale Transaktionen systematischen Handlungsmustern und Regeln folgen. Während „Government“ formelles, durch Recht, Gesetz und Verfassung bestimmtes Handeln umschreibt, zielt „Governance“ auf Mechanismen informellen und nicht-institutionalisierten Handelns. Trotz aller Unterschiede ist den in den letzten Jahrzehnten entwickelten „Governance“-Konzepten das Ziel gemeinsam, mittels einer verstärkten Vernetzung und Steuerung interner und externer Entscheidungsträger eine Effektivitätssteigerung zu erreichen.

Den Ausgangspunkt der „Governance“-Diskussion bildete eine 1989 veröffentlichte Studie der Weltbank, die eine „crisis of governance“ in den Staaten des südlichen Afrika konstatierte, zu dem eine mangelnde Trennung von privatem und öffentlichem Sektor, ein schlechtes Politikmanagement, ein unzuverlässiges Rechtssystem sowie eine weitverbreitete Willkür und Korruption der Eliten zählten. Zur Bekämpfung dieser Mißstände wurde im Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen UNDP und in der OECD das „Good Governance“-Konzept entwickelt, das die Notwendigkeit demokratischer Legitimation, Rechtsstaatlichkeit, effizienter Verwaltung, Transparenz und Rechenschaftspflicht als wichtige Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung betont.

Über den entwicklungspolitischen Bereich hinaus drangen „Governance“-Konzepte in andere Politik- und Gesellschaftsfelder. So zielt „New-Governance“ auf eine innenpolitische Ebene, auf das verstärkte Zusammenwirken staatlicher und privater politischer Netzwerke

zur Steigerung der Effizienz politischen Handelns. Ein anderes, aus den USA stammendes, kommunitaristisch geprägtes „Governance“-Konzept fordert die Gesellschaft auf, ihre Probleme und Aufgaben mit einem Minimum an Staatsintervention zu lösen. Im Bereich der Außenpolitik beschreibt das „Governance without Government“-Modell (Rosenau/ Czempiel) Prozesse und Interaktionsmechanismen zwischen transnationalen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen. Die Vereinten Nationen haben vor dem Hintergrund der Globalisierung Mitte der neunziger Jahre in einem Bericht über „Global Governance“ auf bestimmte politische Regeln hingewiesen, über die auch ohne die Existenz einer „Weltregierung“ ein Konsens besteht und die weltweit angewandt werden können. Auf Unternehmensebene zielt „Corporate Governance“ darauf, allen Betroffenen eines Unternehmens die Gewähr eines verantwortungsbewußten Managements zu geben. Auf innenpolitischer Ebene bezieht sich das „Governance auf mehreren Ebenen“-Konzept auf das Zusammenwirken öffentlicher Akteure zur Umsetzung gemeinsamer Interessen.

Diesen Modellen will die Europäische Kommission ein eigenes „Governance“-Konzept hinzufügen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen der EU-Osterweiterung und der institutionellen Reform verleiht sie der Förderung neuer „Governance“-Formen strategische Priorität und kündigt für Mitte 2001 die Ausarbeitung eines „Governance“-Konzeptes für die EU an. Dazu liegt nun das Arbeitsprogramm „Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen“ vor, das Zielrichtung und Leitlinien sowie eine Beschreibung der Beweggründe, des Inhalts und des weiteren Verfahrens für die Ausarbeitung des Weißbuches „Governance für die Europäische Union“ enthält. Nach Aussage von Kommissionspräsident Prodi geht es erstens darum zu untersuchen, welche Politikfelder in einer Union mit bis zu 30 Mitgliedstaaten abgedeckt werden müssen und wie die politischen Entscheidungsprozesse am besten ablaufen sollten, und zweitens, welche Institutionen die EU im 21. Jahrhundert benötigt, um eine demokratischere Form der Partnerschaft zwischen den verschiedenen Ebenen von Politik und Verwaltung in Europa herzustellen.

In ihrem Arbeitsprogramm konstatiert die Kommission einerseits eine Kluft zwischen der Sympathie der Bürger und Bürgerinnen „für die europäischen Ideale und einem anhaltenden Mißtrauen gegenüber den Organen der Union“ und andererseits Mängel bei der Einbindung öffentlicher und privater Akteure in die Entscheidungsprozesse der EU. Beide Defizite sollen mit Hilfe des neuen „Governance“-

Konzeptes beseitigt werden, wobei die Kommission darunter „alle Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die mit der Art der Ausübung der Befugnisse auf europäischer Ebene, insbesondere mit der Verantwortlichkeit, der Sichtbarkeit, der Transparenz, der Kohärenz, der Effizienz und der Effektivität zusammenhängen“, versteht.

Dieses Konzept zielt darauf, alle Tätigkeitsbereiche der EU zu überprüfen und politische Aufgaben, die nicht mehr angemessen sind, entweder radikal neuzuformulieren oder ganz aufzugeben. Die Legitimität der EU-Institutionen soll mittels neuer Formen der Organisation und Konzeption gestärkt und die Bürger effektiver als bisher in die öffentliche Beschlussfassung eingebunden werden. Zu den schon jetzt geplanten Reformmaßnahmen gehören u.a. eine verstärkte Interaktion der beteiligten Entscheidungsträger auf den verschiedenen Ebenen, eine bessere Einbindung nachgeordneter und nichtstaatlicher Akteure, eine stärkere Berücksichtigung kultureller, sprachlicher und geographischer Unterschiede und eine Dezentralisierung der Durchführungsbefugnisse. Innerhalb der verschiedenen Entscheidungsebenen – EU, Mitgliedstaaten, Gebietskörperschaften – soll in einem umfassenden Konsultations- und Denkprozess eine Debatte über das politische System der EU in Gang gesetzt und in diesem Rahmen über das Gefüge der Kompetenzebenen nachgedacht werden.

Die Überprüfung der Aufgaben und Ziele der EU soll bis zur nächsten Überarbeitung der finanziellen Vorausschau bis zum Jahr 2006 abgeschlossen sein. Die Kommission will bis März 2001 mit Blick auf ihr Arbeitsprogramm eine Übersicht über die Ergebnisse der Konsultationen mit den Mitgliedstaaten und anderen Partnern vorlegen.

Quellen:

- Romani Prodi: Umriss des neuen Europa, Rede vor dem Europäischen Parlament am 15. Februar 2000
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Ein Weißbuch zur „Governance“ für die Europäische Union. „Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen“, Brüssel 11. Oktober 2000 (SEK (2000) 1547/7)
- Jon Pierre/ B. Guy Peters: Governance, Politics and the State, Basingstoke 2000

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Der Vertrag von Nizza – Die EU vor der Osterweiterung

vom 7.2.2001, lfd. Nr. 3/2001

Vom 7. bis 10. Dezember 2000 hat in Nizza eine Regierungskonferenz über die institutionellen Reformen der Europäischen Union stattgefunden. Ihre wichtigste Aufgabe war es, die so genannten **Left-overs** der Konferenz von **Amsterdam** (1997) zu beseitigen. Der Europäische Rat von Köln hat im Juni 1999 den Auftrag für die Konferenz von Nizza festgelegt. Vor allem seien zu behandeln:

- Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission;
- Stimmenwägung im Rat (Neuwägung, Einführung einer doppelten Mehrheit, Schwelle für Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit);
- Frage der möglichen Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat.

Die Verhandlungen in Nizza waren so kompliziert, dass lediglich ein vorläufiger Text vereinbart wurde, der noch von den Rechts- und Sprachsachverständigen überarbeitet werden musste. Die Überarbeitung ist nunmehr abgeschlossen und die **Unterzeichnung des Vertragsentwurfs** für den **26. Februar 2001** vorgesehen. Wie der Vertrag von Amsterdam besteht der Vertragsentwurf von Nizza im Wesentlichen aus Änderungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Anlagen des Vertragswerks sind Protokolle (als Vertragsbestandteile, Art. 311 EGV) und Erklärungen; dem „Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union“ (im Folgenden: **Erweiterungs-Protokoll**) ist die größte Bedeutung beizumessen. Auf der Regierungskonferenz wurden folgende wichtige Ergebnisse erzielt:

Rat

Wenn zu einem Ratsbeschluss die **qualifizierte Mehrheit** erforderlich ist, werden die Stimmen der Mitglieder gemäß Art. 205 Abs. 2 EGV gewogen. Nach dem Erweiterungs-Protokoll gilt ab dem **1. Januar 2005** eine **neue Stimmengewichtung**. Einzelheiten sind der unten abgedruckten Tabelle zu entnehmen. Die neue Regelung sieht vor, dass die Beschlüsse, die nach dem EG-Vertrag auf Vorschlag der Kommission zu fassen sind, mit einer Mindestzahl von 170 Stimmen zustande kommen; ein vergleichbares Quorum enthält gegenwärtig Art. 205 Abs. 2 EGV. Neu ist, dass die Mindestzahl zusätzlich mindestens die Mehrheit der Mitglieder umfassen muss. In anderen Fällen kommen

die Beschlüsse mit einer Mindeststimmzahl von 170 Stimmen zustande, die die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder umfassen muss. Nach einem in Art. 205 EGV neu einzufügenden Absatz 4, kann ein Mitglied des Rates beantragen, dass bei einer Beschlussfassung des Rates mit qualifizierter Mehrheit überprüft wird, ob diese Mehrheit mindestens 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union umfasst. Ist das nicht der Fall, kommt der Beschluss nicht zustande.

In der „Erklärung zur Erweiterung der Europäischen Union für die Schlussakte der Konferenz“ (im Folgenden: **Erweiterungs-Erklärung**) ist u.a. der gemeinsame Standpunkt festgelegt, den die Mitgliedstaaten bei den Beitrittskonferenzen hinsichtlich der Stimmengewichtung im Rat einnehmen werden (siehe im Einzelnen die unten abgedruckte Tabelle). Außerdem ist der gemeinsame Standpunkt der Mitgliedstaaten zu den Quoren bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit festgelegt. Eine weitere Erklärung spricht aus, wie sich die qualifizierte Mehrheit bei einem sukzessiven Beitritt von Staaten ab dem 1. Januar 2005 darstellt.

Durch den Vertragsentwurf von Nizza wird die Zahl der Entscheidungen, die im Rat mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden können, erheblich ausgeweitet. Zahlreiche wichtige Entscheidungen, wie z.B. die zur Harmonisierung der indirekten Steuern (Art. 93 EGV) bedürfen aber nach wie vor der Einstimmigkeit.

Kommission

Gemäß Art. 213 Abs. 1 EGV besteht die Kommission aus 20 Mitgliedern. Nach dem Erweiterungs-Protokoll ist in dieser Vorschrift ab dem 1. Januar 2005 vorgesehen, dass der Kommission **ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaats** angehört. Wie bisher kann die Zahl der Mitglieder der Kommission vom Rat einstimmig geändert werden. Dem Erweiterungs-Protokoll zufolge liegt die Zahl der Mitglieder der Kommission unter der Zahl der Mitgliedstaaten, wenn die Union 27 Staaten umfasst. „Die Mitglieder ... werden auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt, deren Einzelheiten vom Rat einstimmig festgelegt werden.“

Nach dem Vertragsentwurf von Nizza wird dem **Kommissionspräsidenten** in Art. 217 EGV die Befugnis eingeräumt, über die interne Organisation der Kommission zu entscheiden. Die Mitglieder der

Kommission erhalten demzufolge ihre Aufgaben von dem Präsidenten zugeteilt und üben sie unter dessen Aufsicht aus. Ein Kommissionsmitglied erklärt seinen Rücktritt, wenn der Präsident es nach Billigung durch das Kollegium dazu auffordert.

Europäisches Parlament

Gemäß Art. 189 Abs. 2 EGV darf die Anzahl der **Abgeordneten** des **EP** 700 nicht überschreiten; nach dem Vertragsentwurf von Nizza wird diese Zahl auf 732 angehoben. Gemäß Art. 190 Abs. 2 EGV beläuft sich die Anzahl der Abgeordneten des EP gegenwärtig auf insgesamt 626. Nach der Fassung des Erweiterungs-Protokolls beträgt die Zahl ab dem 1. Januar 2004 535 Abgeordnete: Nur die Kontingente von **Deutschland (99)** und Luxemburg (6) werden beibehalten, alle anderen werden dann reduziert. Das Erweiterungs-Protokoll legt außerdem fest, wie die Zahl der Abgeordneten für die Wahlperiode 2004 bis 2009 anteilig korrigiert wird, um Abgeordnete neuer Mitgliedstaaten in das EP integrieren zu können. Die Regelungen können sogar dazu führen, dass die Zahl der Abgeordneten zeitweise 732 überschreitet. Die Sitzverteilung für die neuen Mitgliedstaaten ist auch Gegenstand der Erweiterungs-Erklärung (siehe im Einzelnen die unten abgedruckte Tabelle).

Gemäß Art. 190 Abs. 5 EGV bedarf ein **Statut** für die **Abgeordneten** des EP der einstimmigen Zustimmung des Rates. Nach dem Vertragsentwurf von Nizza ist nur noch ein Beschluss mit **qualifizierter Mehrheit** erforderlich. Alle Regelungen, die die Steuerregelung für die Mitglieder betreffen, müssen weiter einstimmig festgelegt werden.

Art. 191 EGV (**Politische Parteien**) wird um den Absatz ergänzt, dass der Rat gemäß dem Verfahren des Art. 251 EGV (Mitentscheidung) das Statut der europäischen politischen Parteien und insbesondere die Bestimmungen über ihre Finanzierung festlegt. In einer Erklärung dazu heißt es, dass die Finanzierung der europäischen politischen Parteien aus dem Haushalt der Gemeinschaft nicht zur Finanzierung der nationalen politischen Parteien verwendet werden darf.

Nach dem Vertragsentwurf von Nizza wird Art. 230 EGV so geändert, dass das **EP** die unbeschränkte Klagebefugnis für **Nichtigkeitsklagen** vor dem EuGH erhält; der Neufassung des Art. 300 Abs. 6 EGV zufolge erhält das **EP** die Möglichkeit, ein **Gutachten** des EuGH darüber einzuholen, ob ein geplantes Abkommen mit dem EG-Vertrag vereinbar ist.

Europäischer Gerichtshof

Der EuGH besteht gemäß Art. 221 Abs. 1 EGV aus 15 Richtern; der Vertragsentwurf von Nizza sieht vor, dass der Gerichtshof aus **einem Richter je Mitgliedstaat** besteht, also mit der Erweiterung vergrößert wird. Auch die übrigen Vorschriften über den EuGH (Art. 220, 222 ff. EGV) werden reformiert. Außerdem ist dem Vertragsentwurf das Protokoll über eine neue Satzung des Gerichtshofs (Art. 245 Abs. 1 EGV) beigelegt.

Weitere Reformen:

Die **Charta der Grundrechte** der Europäischen Union (ABl. C 364 v. 18.12.2000, S. 1 – 22; vgl. hierzu auch: Aktueller Begriff Nr. 3/2000) wurde feierlich von den Staats- und Regierungschefs proklamiert. Sie ist jedoch kein Bestandteil der Verträge geworden.

Art. 7 Abs. 1 EUV („Frühwarnsystem“) sieht vor: Der Rat kann einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung von in Art. 6 EUV genannten Grundsätzen (Freiheit, Demokratie usw.) durch einen Mitgliedstaat vorliegt. Nach dem Vertragsentwurf von Nizza kann der Rat **mit Mehrheit** von vier Fünfteln seiner Mitglieder feststellen, dass die eindeutige **Gefahr** einer schwerwiegenden Verletzung der genannten Grundsätze vorliegt.

Der Vertragsentwurf von Nizza sieht eine Reform der Bestimmungen über eine **verstärkte Zusammenarbeit** (Art. 43 ff. EUV) vor. Nach der gegenwärtigen Regelung muss die Zusammenarbeit mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten betreffen, während sie nach der Reform nur noch mindestens 8 Mitgliedstaaten umfassen muss, so dass in einer 27er Union weniger als ein Drittel aller Mitglieder verstärkt zusammenarbeiten können.

In der „Erklärung für die Schlussakte der Konferenz zur Zukunft der Union“ wird gefordert, eine breit angelegte Diskussion über die künftige Entwicklung der Europäischen Union in Gang zu setzen. In dem **Post-Nizza-Prozess** sollen vor allem folgende Fragen behandelt werden:

- **Abgrenzung der Zuständigkeiten** zwischen der **EU** und den **Mitgliedstaaten**,
 - **Status** der **Charta der Grundrechte** der EU,
 - **Vereinfachung** der **Verträge**, mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen und
 - die **Rolle** der **nationalen Parlamente** in der Architektur Europas.
- Zur Behandlung dieser Themen soll **2004** wieder eine **Regierungskonferenz** einberufen werden.

Quellen:

- Wessels, Wolfgang: Die Vertragsreform von Nizza. Zur zukünftigen Handlungsfähigkeit einer 27er Union, in: Integration 1/2001, S. 8-25

Bearbeiter: RD Dr. Sven Hölscheidt und Referendar Kai Miederer, Fachbereich XII

Mitglied- staat/ Bevölkerung in Mio.	Stimmen im Rat		Sitzverteilung im EP	
	Art. 205 Abs. 2 EGV	Vertragssentwurf Nizza ¹	Art. 190 Abs. 2 EGV	Vertragssentwurf Nizza ²
Deutschland	10	29	99	99
Vereinigtes Königreich	10	29	87	72
Frankreich	10	29	87	72
Italien	10	29	87	72
Spanien	8	27	64	50
Niederlande	5	13	31	25
Griechenland	5	12	25	22
Belgien	5	12	25	22
Portugal	5	12	25	22
Schweden	4	10	22	18
Österreich	4	10	21	17
Dänemark	3	7	16	13
Finnland	3	7	16	13
Irland	3	7	15	12
Luxemburg	2	4	6	6
Gesamt EU	87	237	626	535
Beitritts- kandidat/ Bevölkerung in Mio.				
Polen	38,7	27		50
Rumänien	22,5	14		33
Tschechische Republik	10,3	12		20
Ungarn	10,0	12		20
Bulgarien	8,2	10		17
Slowakei	5,4	7		13
Litauen	3,7	7		12
Lettland	2,4	4		8
Slowenien	2,0	4		7
Estland	1,4	4		6
Zypern	0,8	4		6
Malta	0,4	3		5
Gesamt der Beitritts- Kandidaten	105,8	108		197
Gesamt EU der 27	481,7	345		732

¹ Stimmen ab 1.1.2005; ² Sitzzahlen ab 2004.

Übergangsregelungen in den Verträgen mit Beitrittskandidaten für die Aufnahme in die Europäische Union

vom 16.3.2001, lfd. Nr. 5/2001

Bundeskanzler Schröder hat im Dezember vergangenen Jahres für die Erweiterungsverhandlungen ein **Fünf-Punkte-Konzept** zur **Freizügigkeit** vorgeschlagen, das unter anderem eine angemessene Übergangsfrist mit einer Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit für 7 Jahre ab dem Beitritt beinhaltet. Spätestens seit diesen Ausführungen wird das Problem der Übergangsregelungen intensiv diskutiert. Anfang März 2001 hat die Kommission den Mitgliedstaaten im Einvernehmen mit dem Rat ein Dokument vorgelegt, das Angaben darüber enthält, welche Auswirkungen die Erweiterung auf die Arbeitsmärkte der jetzigen Mitgliedstaaten voraussichtlich hat. Außerdem werden in dem Dokument fünf Optionen für Übergangsregelungen erörtert. Sie reichen von der vollen Freizügigkeit ab dem Beitritt über flexible Systeme bis hin zu langen Übergangsfristen. Die Kommission will im Anschluss an die Diskussion des Dokuments bis Anfang April den Entwurf eines gemeinsamen Standpunkts der Mitgliedstaaten erarbeiten. Am 4. April 2001 wird der Europaausschuss des Bundestages eine öffentliche Anhörung zu dem Thema "EU-Erweiterung und Arbeitnehmerfreizügigkeit" vornehmen.

Rechtliche Grundlage für die Diskussion ist **Art. 49 Abs. 2 S. 1 EUV**, der in der Kontinuität seiner Vorgänger steht (Art. O Abs. 2 S. 1 EUV a. F.; Art. 237 EWGV). Demzufolge werden die **"Aufnahmebedingungen"** für die beitriftswilligen Staaten durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und diesen Staaten geregelt. Mit diesen Bedingungen sind **Übergangsregelungen** gemeint, die es den beitriftswilligen Staaten gestatten, zeitlich begrenzt vom primären und sekundären Gemeinschaftsrecht abzuweichen.

Die Regelungen gehen einerseits als **spezielle Bestimmungen** dem Gemeinschaftsrecht vor, müssen aber andererseits als **Ausnahmebestimmungen** eng ausgelegt werden. Die Abweichung darf nur **zeitlich begrenzt** sein, weil eine extrem lange oder mehrfach verlängerbare und erst recht eine unbegrenzte Abweichung einen Teilbeitritt oder eine Teilmitgliedschaft herbeiführen würde. Art. 49 Abs. 1 S. 1 EUV sieht aber nur einen Beitritt zur Union als Ganzes vor. Dementsprechend heißt es in bisherigen Beitrittsverträgen, dass die ursprünglichen Verträge und die vor dem Beitritt erlassenen Rechts-

akte der Organe der EG ab dem Beitritt für die neuen Mitgliedstaaten verbindlich sind und in diesen Staaten nach Maßgabe der Verträge und der Beitrittsverträge gelten. Die Kommission hat 1978, also vor den Süderweiterungen, 10 Jahre als Höchstdauer und 5 Jahre als Mindestdauer für die Übergangsregelung betrachtet.

Übergangsregelungen sind nicht in allen **Bereichen** des Gemeinschaftsrechts zulässig. Ausgeschlossen sind sie vor allem in Bezug auf die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit (Art. 49 Abs. 2 S.1 i. V. m. 6 Abs. 1 EUV). Zulässig sind hingegen Abweichungen, um einen Beitritt wirtschaftlich verträglich zu gestalten. In den Beitrittsverträgen muss die personelle Vertretung der neuen Mitgliedstaaten in den Institutionen der EU geregelt werden. Die neuen Mitgliedstaaten müssen z. B. in der laufenden Wahlperiode des Europäischen Parlaments Wahlen zum EP durchführen. Bis dahin delegieren die nationalen Parlamente Abgeordnete zum EP, falls die Mitgliedstaaten nicht schon gewählt haben, bevor der Beitrittsvertrag in Kraft getreten ist.

Übergangsregelungen können innerhalb der genannten Grenzen, die das Recht setzt, **frei ausgehandelt** und in den Beitrittsverträgen festgelegt werden. In der Praxis kommen Übergangsregelungen sowohl auf Wunsch der Mitgliedstaaten bzw. der EU als auch auf Wunsch des beitrittswilligen Staats zustande. Gegenwärtig wird sowohl von den Mitgliedstaaten und den Kandidatenländern als auch innerhalb der Kommission unterschiedlich beurteilt, ob Übergangsfristen für die Freizügigkeit eingeführt werden sollten.

Der ursprünglichen 6er-Gemeinschaft sind bis heute insgesamt 9 Staaten beigetreten. Alle Beitrittsverträge enthalten Übergangsregelungen, die den dargestellten Anforderungen entsprechen (in Klammern angegeben sind die Bundestags-Drucksachen, die die Beitrittsverträge und die Denkschriften der Bundesregierung zu den Beitritten enthalten, in denen unter anderem die Übergangsregelungen erörtert werden):

Großbritannien, Dänemark und Irland (1973; BT-Drs. VI/3408): Die Übergangsfristen betragen generell 5 Jahre, nur für die Fischerei waren 9 Jahre vorgesehen.

Griechenland (1981; BT-Drs. 8/3231): Die generelle Übergangsfrist betrug ebenfalls 5 Jahre. Die Frist, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer herzustellen, betrug 7 Jahre. Zur Begründung für diese

Übergangsfrist heißt es in der "Gemeinsamen Erklärung betreffend die Freizügigkeit der Arbeitnehmer", dass die Anwendung der EG-Bestimmungen über die volle Freizügigkeit "in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zu sozialen Schwierigkeiten führen" könnte. In der Denkschrift wird hingewiesen auf die "beschäftigungspolitischen Gegebenheiten und Erfordernisse der Gemeinschaft" sowie auf die besondere Situation in der Bundesrepublik Deutschland, in die "... bis Mitte der 80er Jahre bis zu 900 000 zusätzliche Erwerbspersonen in das Beschäftigungssystem eingegliedert werden müssen".

Spanien und Portugal (1986; BT-Drs. 10/3790): Dieser Beitritt war relativ problematisch, so dass eine generelle Übergangsfrist von 7 Jahren vereinbart wurde. Für die Landwirtschaft und die Fischerei betrug die Übergangsfrist sogar 10 Jahre. Die Übergangsfrist für die Freizügigkeit der Arbeitnehmer wurde ähnlich begründet wie im Fall Griechenlands. Im Vertrag mit Portugal gab es insoweit eine Sonderregelung: In Bezug auf Luxemburg war wegen seines hohen portugiesischen Bevölkerungsteils eine Übergangsfrist von 10 Jahren vorgesehen.

Österreich, Finnland und Schweden (1995; BT-Drs. 12/7977): Der Beitritt dieser Staaten war relativ unproblematisch, weil sie der EU wirtschaftlich, politisch und rechtlich nahe standen. Hier galten 4-jährige Übergangsfristen, in denen umgekehrt diese Staaten ihre im Vergleich zur EU höheren Umwelt-, Sicherheits- und Gesundheitsstandards bewahren konnten.

Quellen:

- Christoph Vedder. In: Grabitz/Hilf (Herausgeber), Das Recht der Europäischen Union, 2000, Kommentierung zu Art. 49

Bearbeiter: RD Dr. Sven Hölscheidt, Fachbereich XII

Das Komitologie-Verfahren

vom 10.4.2001, lfd. Nr. 6/2001

Im Zusammenhang mit dem von EU-Agrarkommissar Franz Fischler vorgeschlagenen Ankaufprogramm für Rinder erschien in letzter Zeit häufig der Begriff „**Verwaltungsausschuss**“ in den Medien. Verwaltungsausschüsse sind Teil des Komitologie-Verfahrens und der Kommission beigeordnet.

Grundsätzlich übt die **Kommission** gemäß Art. 211 EGV die Befugnisse aus, die ihr der Rat zur **Durchführung** der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt. Der **Rat** kann jedoch bestimmte **Modalitäten** für die Ausübung der übertragenen Durchführungsbefugnisse festlegen (Art. 202 EGV). Von dieser Möglichkeit macht der Rat Gebrauch, indem er die Durchführungsbefugnisse, die er der Kommission überträgt, mit einem Ausschussverfahren verbindet. Mit der Einsetzung dieser so genannten **Komitologie-Ausschüsse** verfolgt der Rat den Zweck, die Kommission zu beraten. Zudem ergibt sich ein Kontrolleffekt. Vor allem in wichtigen Politikbereichen wie der Landwirtschaft neigt der Rat dazu, den Ermessensspielraum der Kommission zu begrenzen. Die Arbeitsweise der **Komitologie-Ausschüsse** wird ebenso wie die Übertragung der Durchführungsbefugnisse in dem jeweiligen Basisrechtsakt (z.B. einer Verordnung oder einer Richtlinie), an dessen Durchführung sie beteiligt sind, vom Rat festgelegt. Die Ausschüsse setzen sich aus Vertretern der Verwaltungen der Mitgliedstaaten (d.h. aus Fachexperten aus den Ministerien) zusammen und werden von einem Kommissionsvertreter geleitet, dem allerdings kein Stimmrecht zukommt. Jeder Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.

Seit 1999 gilt ein neuer **„Komitologie-Beschluss“** des Rates. Im Unterschied zu dem alten **Komitologie-Beschluss** von 1987 wird nicht nur zwischen **Beratenden Ausschüssen**, **Verwaltungsausschüssen** und **Regelungsausschüssen** unterschieden, sondern es werden zudem – wenn auch unverbindliche – **Kriterien** für die Wahl der Ausschussverfahren aufgestellt. Demgemäß sollte auf das **Verwaltungsverfahren** zurückgegriffen werden, wenn es um Verwaltungsmaßnahmen geht, wie beispielsweise Maßnahmen zur Umsetzung der gemeinsamen Agrarpolitik oder der gemeinsamen Fischereipolitik oder zur Durchführung von Programmen mit erheblicher Auswirkung auf den Haushalt. Nach dem **Regelungsverfahren** sollten einerseits Maßnahmen von allgemeiner Tragweite erlassen werden, mit denen wesentliche Bestimmungen von Basisrechtsakten angewandt werden sollen, wie Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder Sicherheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. Zum anderen sollte dieses Verfahren bei Maßnahmen zum Tragen kommen, die erlassen werden, wenn in einem Basisrechtsakt vorgesehen ist, dass bestimmte nicht wesentliche Bestimmungen des Rechtsaktes im Wege von Durchführungsverfahren angepasst oder aktualisiert werden können. Auf das **Beratungsverfahren** sollte laut **Komitologie-Beschluss** schließlich in den Fällen zurückgegriffen werden, in denen es als das zweckmäßigste Verfahren angesehen wird.

Gemeinsames Merkmal aller Ausschussverfahren ist, dass die Kommission den Entwurf der zu treffenden Maßnahmen einem Komitologie-Ausschuss vorlegt. Die daran anknüpfenden Ausschussverfahren stellen sich im Einzelnen folgendermaßen dar:

Im **Beratungsverfahren** gibt der Ausschuss seine Stellungnahme zu diesem Entwurf ab, die in das Protokoll des Ausschusses aufgenommen wird. Diese Stellungnahme wird von der Kommission so weit wie möglich berücksichtigt. Die Kommission unterrichtet den Ausschuss darüber, inwieweit sie seine Stellungnahme berücksichtigt hat.

Im **Verwaltungsverfahren** gibt der Ausschuss seine Stellungnahme mit der Mehrheit ab, die in Art. 205 Abs. 2 EGV für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Bei der Abstimmung im Ausschuss werden die Stimmen der Vertreter der Mitgliedstaaten gemäß dem vorgenannten Artikel gewogen. Die Kommission erlässt Maßnahmen, die unmittelbar gelten. Stimmen diese Maßnahmen jedoch mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein, so werden sie sofort von der Kommission dem Rat mitgeteilt. In diesem Fall kann die Kommission die Durchführung der von ihr beschlossenen Maßnahmen um einen Zeitraum verschieben, der in jedem Basisrechtsakt festzulegen ist, keinesfalls aber drei Monate von der Mitteilung an überschreiten darf. Innerhalb dieses Zeitraums kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit einen anderslautenden Beschluss fassen.

Im **Regelungsverfahren** gibt der Ausschuss seine Stellungnahme zu dem Entwurf nach demselben Prozedere ab wie im Verwaltungsverfahren. Die Kommission erlässt die beabsichtigten Maßnahmen, wenn sie mit der Stellungnahme des Ausschusses übereinstimmen. Stimmen die beabsichtigten Maßnahmen mit der Stellungnahme des Ausschusses nicht überein oder liegt keine Stellungnahme vor, so unterbreitet die Kommission dem Rat unverzüglich einen Vorschlag für die zu treffenden Maßnahmen und unterrichtet das Europäische Parlament (EP). Es kann den Rat in bestimmten Fällen, in denen das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) betroffen ist, über seinen Standpunkt unterrichten. Der Rat kann, gegebenenfalls in Anbetracht eines Standpunkts des EP, innerhalb einer Frist, die in jedem Basisrechtsakt festzulegen ist, keinesfalls aber drei Monate von der Befassung des Rates an überschreiten darf, mit qualifizierter Mehrheit über den Vorschlag befinden. Spricht sich der Rat innerhalb der Frist mit qualifizierter Mehrheit gegen den Vorschlag aus, so überprüft

die Kommission den Vorschlag. Die Kommission kann dann dem Rat diesen Vorschlag erneut oder einen geänderten Vorschlag vorlegen. Hat der Rat nach Ablauf der Frist weder den vorgeschlagenen Durchführungsrechtsakt erlassen noch sich gegen den Vorschlag für die Durchführungsmaßnahmen ausgesprochen, so wird der vorgeschlagene Durchführungsrechtsakt von der Kommission erlassen.

Das **EP** wird von der **Kommission** regelmäßig zum einen über die Arbeiten der Ausschüsse und zum anderen **unterrichtet**, wenn die Kommission dem Rat Maßnahmen oder Vorschläge für zu ergreifende Maßnahmen übermittelt. Zudem kann es in einer mit Gründen versehenen EntschlieÙung in speziellen Fällen erklären, dass ein Entwurf für Durchführungsmaßnahmen, dessen Annahme beabsichtigt ist, über die in dem Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgehen würde und damit erreichen, dass der Entwurf von der Kommission geprüft wird.

Eine Liste der rund **250 Ausschüsse**, die die Kommission bei der Ausübung der ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse unterstützen, ist im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht.

Quellen:

- „Beschluss des Rates zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse“; ABl. Nr. L 184 vom 17. Juli 1999, S. 23
- „Liste der Ausschüsse, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse unterstützen“; ABl. Nr. C 225 vom 8. August 2000, S. 2
- Tichy, Helmut, Der neue Komitologiebeschluss. In: ZfRV 2000, S. 134-140

Bearbeiter: RD Dr. Hölscheidt, gepr. Rechtskandidatin Frau Geisler, Fachbereich XII

Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union

vom 9.8.2001, lfd. Nr. 14/2001

1. Die Erklärung zur Zukunft der Union

Dem Vertrag von Nizza (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucks 14/6146) ist eine Erklärung zur Zukunft der Union beige-

fügt, in der der Wunsch nach „Aufnahme einer eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union“ ausgedrückt wird. Es ist dies das erste Mal in der Geschichte überhaupt, dass gewissermaßen amtlich dazu aufgefordert wird, sich Gedanken über die Zukunft der Europäischen Union zu machen. Hintergrund ist die bevorstehende größte Erweiterung der Europäischen Union um die Länder Mittel- und Osteuropas sowie Zyperns und Maltas und das Erfordernis neuer Antworten der EU auf die Herausforderung der Globalisierung. Sorgen um die Funktionsfähigkeit der EU in einem veränderten Umfeld kommen hinzu, ebenso wie das Bestreben, die EU den Bürgern näher zu bringen. Nicht zuletzt verlangen Fragen nach der geographischen Ausdehnung der Union nach Antwort. Die Zukunftsdiskussion der Union muss – soll sie erfolgreich verlaufen und alle mit ihr beabsichtigten Wirkungen erreichen – organisatorisch und inhaltlich strukturiert werden, wobei derzeit der erste Aspekt im Vordergrund steht.

2. Die organisatorische Strukturierung der Zukunftsdiskussion

- a) Die Erklärung zur Zukunft der Union hat einige wichtige Parameter für die Zukunftsdiskussion abgesteckt:
 - Förderung der Debatte im Jahr **2001** durch den schwedischen und den belgischen Vorsitz.
 - Bericht des Vorsitzes über die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union auf dem Europäischen Rat Göteborg vom **15./16. Juni 2001**.
 - Bis zur Tagung des Europäischen Rates in Laeken am 14./15.12.2001 Überlegungen, wie die Vorbereitungsphase für die Regierungskonferenz 2004 strukturiert werden soll.
 - Annahme einer Erklärung des Europäischen Rates, in der geeignete Initiativen für die Fortsetzung des Prozesses enthalten sein werden, auf seiner Tagung in **Laeken** am **14./15. Dezember 2001**.
 - Einberufung einer **Konferenz** der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten im Jahr **2004**, die entsprechende Vertragsänderungen behandelt.

- b) Wichtig und bedeutsam für die Akzeptanz und Implementation des Ergebnisses ist, wer an der Diskussion **teilnehmen** kann. Neben den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen werden in der Erklärung zur Zukunft der Union ausdrücklich Vertreter der **nationalen Parlamente** und der Öffentlichkeit insgesamt ge-

nannt, d. h., Vertreter aus Politik, Wirtschaft und dem Hochschulbereich, Vertreter der Zivilgesellschaft usw. Bedeutsam ist, dass auch die Bewerberstaaten nach noch festzulegenden Einzelheiten in den Prozess einbezogen werden sollen. Feststeht bereits jetzt, dass diejenigen Bewerberstaaten, die ihre Beitrittsverhandlungen mit der Union bis zur Einberufung der Regierungskonferenz 2004 abgeschlossen haben werden, zur Teilnahme an der Konferenz eingeladen werden sollen. Bewerberstaaten, bei denen dies noch nicht der Fall ist, sollen zur Teilnahme als Beobachter eingeladen werden.

- c) Der **Europaausschuss** des Deutschen Bundestages hat sich bisher zwei Mal zur organisatorischen Strukturierung der Debatte und Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 geäußert:
- Einstimmig hat der Ausschuss in seiner 68. Sitzung am **4. April 2001** für die XXIV. COSAC vom 21. bis 22. Mai 2001 in Stockholm einen Beschluss zur stärkeren Beteiligung der nationalen Parlamente bei der Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 gefasst. In diesem Beschluss wird ausgeführt, dass die beginnenden Vorbereitungen zur Ausarbeitung einer Verfassung im Rahmen des in Nizza beschlossenen Prozesses zur Zukunft der Europäischen Union verstärkt durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente einschließlich der Parlamente der Beitrittsländer wahrgenommen werden müssen. Die guten Erfahrungen, die die Europäische Union bei der Erarbeitung der Grundrechte-Charta mit dem Konvent gewonnen habe, sollten bei der Vorbereitung eines Entwurfs der künftigen neuen Verträge der Europäischen Union berücksichtigt werden. Deshalb sollte zur Vorbereitung der für 2004 geplanten Regierungskonferenz eine an den Konvent angelehnte Konferenz zusammengerufen werden, um Vorschläge für die Reform der EU zu erarbeiten.

Auf Initiative der deutschen Delegation hat die XXIV. COSAC am **22. Mai 2001** einen Beitrag an den Europäischen Rat vereinbart, in dem es unter anderem heißt, dass die Erfahrungen, die mit dem Konvent gesammelt wurden, der die Europäische Grundrechte-Charta erarbeitet hat, berücksichtigt werden sollten, wenn die Europäische Union die Debatte über ihre Zukunft führt. Als Teil der Vorbereitungen der Regierungskonferenz 2004 sollte eine an dieses Modell angelehnte Konferenz einberufen werden, um Vorschläge für die EU-Reform zu entwickeln. Den nationalen Parla-

menten soll eine starke Rolle in solch einem Gremium eingeräumt werden.

- In seiner 74. Sitzung am **4. Juli 2001** hat der Ausschuss in Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Rechte einen **plenarersetzenden Beschluss** gefasst (BT-Drs. 14/6643), in welchem die Bundesregierung darauf verwiesen wird, dass die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament im Interesse der demokratischen Legitimation und Transparenz bei der Weiterentwicklung der Europäischen Verträge künftig einen substantiellen Beitrag leisten müssen. Es wird darauf hingewiesen, dass es für die Beteiligung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments an der Entwicklung von europäischem Vertragsrecht ein gutes Vorbild, nämlich den Konvent gebe, der die Europäische Grundrechte-Charta erarbeitet hat. Das erfolgreiche Vorbild dieses Konvents sollte für die Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 genutzt werden. Zur Vorbereitung dieser Regierungskonferenz sollte deshalb ein an diesen Konvent angelehntes Gremium den Auftrag erhalten, einen Entwurf mit Vorschlägen für die Ausarbeitung einer europäischen Verfassung zu erstellen. Auch Vertreter der Staaten, mit denen Beitrittsverhandlungen geführt werden, müssten angemessen in diesen Prozess eingebunden werden. Sie sollten im neuen Konvent nicht durch Beobachter, sondern durch Delegierte vertreten sein. In den anstehenden Reformprozess seien darüber hinaus alle tragenden zivilgesellschaftlichen Kräfte einzubeziehen. Vertreter des Konvents sollten in die Regierungskonferenz eingebunden werden, um in einem konsensorientierten Prozess die europäischen Verträge weiter zu entwickeln.

3. Die inhaltliche Strukturierung der Zukunftsdiskussion

- a) In der Erklärung zur Zukunft der Union werden vier Fragen genannt, die im Rahmen des Zukunftsprozesses unter anderem behandelt werden sollten:
 - Dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende **Abgrenzung der Zuständigkeiten** zwischen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten,
 - **Status der Charta der Grundrechte** der Europäischen Union,
 - **Vereinfachung der Verträge**, ohne sie inhaltlich zu ändern,
 - **Rolle der nationalen Parlamente** in der Architektur Europas.

- b) Im Zusammenhang mit der Zukunftserklärung der Europäischen Union hat eine intensive Diskussion eingesetzt. An ihr haben sich nahezu alle Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie namhafte Vertreter der Europäischen Institutionen selbst beteiligt.
- c) Der **Europaausschuss** hat am **14. März 2001** eine öffentliche Anhörung zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union mit namhaften Vertretern aus der Wissenschaft durchgeführt. Am **26. September 2001** wird diese Diskussion mit Experten und Praktikern aus den EU-Mitglieds- und Beitrittsländern ebenfalls in Form einer öffentlichen Anhörung fortgesetzt. Es ist davon auszugehen, dass sich auch die XXV. COSAC Brüssel am 4./5. Oktober 2001 mit der Verfassungsdiskussion befassen und einen Input in den Europäischen Rat Laeken geben wird.
- d) Das Europäische Parlament hat bereits deutlich gemacht, dass die in der Zukunftserklärung aufgeführten Themen nicht abschließend sind und bekräftigt, dass eine Debatte über die Zukunft der Union nicht begrenzt sein darf. Auch das Europäische Parlament wird daher bis zum Europäischen Rat Laeken konkrete Vorschläge vorlegen. Das Europäische Parlament befürwortet die Einberufung der Regierungskonferenz für das II. Halbjahr 2003, so dass der neue Vertrag im Dezember 2003 angenommen werden kann, dass die Europawahlen 2004 dem Prozess der europäischen Integration einen demokratischen Impuls geben und das Parlament gemeinsam mit der Kommission unter möglichst günstigen Bedingungen an dem Prozess mitwirken kann. Um den Austausch mit den nationalen Parlamenten zur Zukunftsdebatte weiter zu fördern, hat das Europäische Parlament durch seinen konstitutionellen Ausschuss bereits zweimal in diesem Jahr gemeinsame Sitzungen mit Parlamentariern der EU-Mitgliedstaaten initiiert.

Quellen:

- Zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union, Öffentliche Anhörung vom 14. März 2001, Texte und Materialien des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union Band 22, 2001
- Beiträge zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union, Texte und Materialien des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union Band 25, 2001

Bearbeiter: MR Dr. Fuchs, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa

vom 14.8.2001, lfd. Nr. 16/2001

Am 10. Juni 1999 beschlossen die G 8-Staaten auf ihrem Gipfel in Köln den auf eine deutsche Initiative innerhalb der EU zurückgehenden Stabilitätspakt für Südosteuropa. Mit diesem Pakt, der auf einem Gipfeltreffen in Sarajevo im Juli 1999 feierlich bekräftigt wurde, zielen die mehr als 40 beteiligten Partnerstaaten und Organisationen darauf, den Menschen auf dem Balkan eine sozio-ökonomische Perspektive zu eröffnen und die neu entstandenen Staaten politisch und ökonomisch zu stabilisieren. Im Gründungsdokument verpflichten sich die Teilnehmer, unter ihnen u.a. die Mitgliedstaaten der EU, die G 8, die Balkanstaaten und ihre Nachbarn, Europarat, UNO sowie OSZE und Weltbank, die Länder der Region „bei ihren Bemühungen um die Förderung des Friedens, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte sowie des wirtschaftlichen Wohlstandes zu stärken.“ Die EU, der eine führende Rolle innerhalb des Stabilitätspaktes zukommt, übernimmt die Verpflichtung, die Balkanstaaten „enger an die Perspektive der vollen Integration in ihre Strukturen“ bis zur Vollmitgliedschaft heranzuführen.

Nachdem der Versuch der EU und anderer internationaler Organisationen gescheitert war, dem Ausbruch von Gewalt und Vertreibung auf dem Balkan zu Beginn der neunziger Jahre durch Vermittlungaktionen zu begegnen, wurden, noch während die Kriegshandlungen andauerten, langfristige Programme zur Stabilisierung der Region entwickelt. 1993 initiierte die EU den später unter das Dach der OSZE gestellten Stabilitätspakt für Europa. Seit 1996 unterstützt die EU im Rahmen eines regionalen Ansatzes jene Länder, die bestimmte Mindeststandards in politischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht erfüllen, mit Handels- und Kooperationsabkommen sowie mit Mitteln aus dem PHARE-Programm. 1995 bezog der parallel zum Dayton-Abkommen begonnene Royaumont-Prozeß erstmals die USA, Rußland und die Nachbarstaaten mit in die Verhandlungen ein. Auf amerikanische Vorschläge ging 1996 die Southeast European Cooperative Initiative (SECI) zurück. 1999 entwickelte sich aus dem Regionalkonzept der EU der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozeß (ein erstes Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen ist zwischenzeitlich mit Mazedonien abgeschlossen worden). Alle diese Initiativen zielten auf eine Vertrauensbildung, Stärkung der Zivilgesellschaften und regionale

Kooperation; angesichts der Fortsetzung der militärischen Auseinandersetzungen konnten sie aber zunächst kaum Wirkung erzielen. Erst das Eingreifen der USA, deren Unterstützung für Kroatien und Bosnien-Herzegowina, sowie die Nato-Angriffe auf Jugoslawien während des Kosovo-Krieges führten zu einer allmählichen Befriedung der Region.

Nachdem der serbische Expansionismus Ende der neunziger Jahre gescheitert war, konnten die zuvor entwickelten Initiativen von der internationalen Staatengemeinschaft aufgegriffen und im Stabilitätspakt für Südosteuropa gebündelt werden. Von den Ländern der Region nehmen an diesem Pakt Albanien, Bosnien-Herzegowina (wo der Hohe Repräsentant der internationalen Gemeinschaft, der Österreicher Wolfgang Petritsch das Land beim Wiederaufbau unterstützt), Bulgarien, Kroatien, Ungarn, Mazedonien, Rumänien, Slowenien und die Türkei teil. Jugoslawien wurde, ausgenommen Montenegro, das als Beobachter teilnahm, vom Pakt zunächst ausgeschlossen. Für den Fall eines demokratischen Wandels in diesem Land aber war die Mitgliedschaft angeboten.

Die EU ernannte im Juli 1999 den Deutschen Bodo Hombach zum Sonderkoordinator für den Stabilitätspakt. Zusammen mit seinen ca. 30 Mitarbeitern stimmt er die politische Strategie zwischen den Partnern ab und koordiniert existierende oder neue Initiativen in der Balkanregion. Der Sonderkoordinator leitet den Regionaltisch, das wichtigste Instrument des Paktes, der nach dem Vorbild der OSZE aus den drei Arbeitstischen „Demokratisierung und Menschenrechte“, „Wirtschaftlicher Wiederaufbau“ und „Sicherheitsfragen“ sowie den zwei Untertischen: „Militär und Verteidigung“ sowie „Justiz und Inneres“ besteht. Am Regionaltisch und an den drei Arbeitstischen nehmen die Vertreter der betroffenen Region gleichberechtigt neben den Repräsentanten der internationalen Organisationen teil und beraten über konkrete Projekte für ihre Region.

Unter Leitung der Weltbank und EU fanden bisher mehrere Finanzierungskonferenzen für den Stabilitätspakt statt. Auf der ersten Geberkonferenz im März 2000 wurden 2,4 Mrd. Euro zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten zur Verfügung gestellt (davon entfielen rund 1,1 Mrd. Euro auf internationale Finanzinstitutionen und 500 Millionen Euro auf die EU; die übrige Summe kam von bilateralen Gebern). Der Sonderkoordinator präsentierte ein Quick-Start-Paket mit über 200 Aufbauprojekten in Höhe von 1,8 Mrd. Euro, deren Implementierung innerhalb eines Jahres einsetzen sollte. Davon sind inzwischen über 90% angelaufen.

Seit der Gründung des Paktes treffen sich die politischen Spitzen der betroffenen Region im Rahmen des Südosteuropäischen Konsultationsprozesses (SEECF). Im Februar 2000 verabschiedete die SEECF eine „Charta für gute Nachbarschaft, Stabilität und Zusammenarbeit in Südosteuropa“ und beschloss zugleich Maßnahmen auf dem Gebiet der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit. Im Juni 2001 einigten sich sieben Balkanstaaten darauf, bis Ende 2002 eine Freihandelszone zu schaffen.

Zu den bisherigen Leistungen des Stabilitätspaktes gehören die Finanzierung von 35 großen Infrastrukturprojekten, u.a. der Bau einer Straße zwischen Skopje und Pristina sowie einer Donaubrücke zwischen Bulgarien und Rumänien, Initiativen zur Bekämpfung der Korruption und eine Mediencharta zur Förderung unabhängiger Medien. Zudem wurde mit Mitteln des Stabilitätspaktes der Szeged-Prozess gefördert, der die demokratische Opposition in Serbien sowie Partnerschaften zwischen oppositionsregierten Städten und Gemeinden unterstützte. Somit hat der Stabilitätspakt mit zum demokratischen Wechsel in Belgrad beigetragen. Im Oktober 2000 wurde Jugoslawien in den Stabilitätspakt aufgenommen und erhielt auf der letzten Geberkonferenz im Juni 2001 allein von der EU Zusagen in Höhe von 242 Mill. Euro für 2001. Für die gesamte Region stellt die EU bis 2006 Mittel in Höhe von 4,65 Mrd. Euro zur Verfügung.

Der Stabilitätspakt für Südosteuropa, der auf Anregung des Europäischen Parlaments, der Parlamentarischen Versammlung der OSZE und des Europarats auch eine parlamentarische Dimension erhalten soll, hat mehr als zwei Jahre nach dem G 8-Gipfel von Köln mit zu Frieden, Sicherheit und Wiederaufbau in der Balkanregion beigetragen. Trotzdem bleibt der Balkan, wie die jüngsten Vorgänge in Mazedonien zeigen, ein Krisenherd, wenn auch dort inzwischen der Sonderbeauftragte der EU, der Franzose François Léotard, zwischen den Konfliktparteien vermittelt.

Quellen:

- Homepage: www.stabilitypact.org.
- Stability Pact for South Eastern Europe, Final Document, Köln, 10. Juni 1999
- Emil Mintchev : Euroatlantische Partnerschaft auf dem Balkan, in: Internationale Politik, Juni 2001, Nr. 6, S.39-44
- Marie-Janine Calic: Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Eine erste Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 13-14/ 2001, S.9-16

Bearbeiter: Dr. Jörg Schneider, Fachbereich XII

Regulierungsagenturen der Europäischen Union

vom 19.9.2001, lfd. Nr. 19/2001

Der Präsident der Europäischen Kommission Romano Prodi erklärte am 15. Februar 2000 vor dem Europäischen Parlament die Reform der Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union zu einem der vier strategischen Ziele der Kommission. Im Oktober 2000 legte die Kommission dann ein Arbeitsprogramm zum Thema „Governance“ in der Europäischen Union vor (vergl. Der Aktuelle Begriff 2/2001) und darauf basierend im Juli 2001 das Weissbuch „Europäisches Regieren“. Darin kündigt sie neben anderen Vorschlägen die Schaffung weiterer autonomer EU-Regulierungsagenturen an. Die Kommission verspricht sich davon eine bessere Nutzung des sektoralen technischen know how, eine größere Transparenz, Kosteneinsparungen und die Möglichkeit, sich stärker auf ihre eigentlichen Kernaufgaben zu konzentrieren. Diese Agenturen – gegenwärtig zwölf – wurden in den letzten fünfundzwanzig Jahren eingerichtet, als die schrittweise Erweiterung der Gemeinschaftsaufgaben die Bildung von dezentralen Behörden für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts erforderte. Es handelt sich dabei also um nachgeordnete europäische Behörden an unterschiedlichen Standorten, die rechtlich auf Verordnungen des Rates mit klar umgrenzten Aufgaben, operationaler Autonomie und eigener Rechtspersönlichkeit beruhen. Teilweise treffen sie im Auftrag der Kommission einheitliche und unabhängige Regulierungsmaßnahmen in Einzelfällen, und sie unterstützen die Kommission als Exekutivorgan bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

Bis heute gibt es keine primärrechtliche Bestimmung zum Begriff und rechtlichen Status von Agenturen. In amtlichen Dokumenten ist von Agenturen, Fachagenturen oder Regulierungsagenturen die Rede. Die mangelnde Klarheit der Begriffe spiegelt sich auch in den amtlichen Bezeichnungen wider. Einige heißen Stiftung, andere Zentrum, Amt, oder Beobachtungsstelle, manche tatsächlich Agentur. Die Verwirrung wird noch durch den Umstand verstärkt, dass neben den zwölf Fachagenturen eine Vielzahl von weiteren EU-Stiftungen, -Ämtern, -Stellen und -Behörden existiert, bei denen es sich aber nicht um Agenturen handelt. Sie sind zudem teilweise in den gleichen Bereichen wie diese tätig. Die bestehenden zwölf Agenturen lassen sich in folgende Aufgabengebiete gliedern (das Jahr ihrer Einrichtung wird hier in Klammern gesetzt; Rechtsgrundlage und Aufgabenstellung s. die unter „Quellen“ genannte Homepage):

Drei Agenturen sind vor allem mit der europaweiten Förderung des sozialen Dialogs befasst:

- das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsausbildung in Thessaloniki (1975),
- die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in Dublin (1975)
- die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz in Bilbao (1996).

Drei Agenturen sind vorwiegend damit beauftragt, Informationen zu sammeln und zu verbreiten:

- die Europäische Umweltagentur in Kopenhagen (1994),
- die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht mit Sitz in Lissabon (1993),
- die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in Wien (1997).

Drei Agenturen unterstützen die Kommission bei der Umsetzung der Beschlüsse zur Herstellung des Binnenmarktes:

- das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt in Alicante (1994),
- die Europäische Stiftung für Berufsbildung mit Sitz in Turin (1995),
- die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln mit Sitz in London (1995).

Drei weitere Agenturen implementieren hauptsächlich EU-Programme und Aufgaben:

- das Gemeinschaftliche Sortenamt mit Sitz in Angers (1995),
- das Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der EU in Luxemburg (1994),
- die Europäische Agentur für den Wiederaufbau in Thessaloniki (2000).

Von diesen zwölf Agenturen nehmen drei Regulierungsaufgaben wahr: Das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt erteilt Genehmigungen für europäische Handelsmarken, das Europäische Sortenamt gewährt Sortenschutzrechte: beide treffen also Entscheidungen für den Einzelfall. Die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln prüft Anträge auf Zulassung von Arzneimitteln unter technischen Gesichtspunkten, bevor die Kommission eine Entscheidung über ihre Zulassung trifft.

Obwohl die Agenturen höchst unterschiedliche Aufgaben und Ziele verfolgen, besitzen sie doch eine einheitliche Struktur und ähnliche

Funktionsweise. Jede der Agenturen arbeitet unter Aufsicht eines Verwaltungsrates, der aus Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie bei manchen Agenturen aus Abgeordneten des Europäischen Parlaments und/oder Vertretern der Industrie besteht. Die Verwaltungsräte legen die Geschäftsordnung und das Arbeitsprogramm der Agenturen fest. Ihre Größe variiert zwischen sieben und achtundvierzig Mitgliedern. An der Spitze steht ein Direktor, der die Tätigkeiten der Agentur verantwortet. Er ist der rechtliche Repräsentant der Agentur und wird vom Verwaltungsrat oder vom Ministerrat ernannt. Neben dem Verwaltungsrat existieren ein oder mehrere technische oder wissenschaftliche Ausschüsse, bestehend aus Experten, die die Agentur in Fachfragen beraten.

Finanziert werden die Agenturen zumeist von der Kommission; vier der Agenturen finanzieren sich allerdings entweder teilweise oder vollständig selbst durch Gebühren oder Abgaben: Die Europäische Agentur für die Beurteilung von Arzneimitteln, das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt, das Gemeinschaftliche Sortenamt und das Übersetzungszentrum für die Einrichtungen der EU. Derzeit liegen dem Rat Vorschläge für den Aufbau drei weiterer Agenturen vor: eine Europäische Lebensmittelbehörde soll bei der Risikobewertung von Lebens- und Futtermittel als unabhängige wissenschaftliche Prüfungsstelle dienen, eine Agentur für die Sicherheit im Seeverkehr und eine Agentur für die Sicherheit im Luftverkehr. Vor allem die Frage des Dienstsitzes dieser künftigen Agenturen ist bisher umstritten und soll auf einem der nächsten Gipfel der Staats- und Regierungschefs verhandelt werden.

Das Europäische Parlament hat in den zurückliegenden Jahren mehrfach gefordert, im Vorstand aller Agenturen vertreten zu sein, Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen den Agenturen und anderen EU-Behörden zu vermeiden und eine einheitliche Berichterstattungs- und Rechenschaftspflicht gegenüber dem EP einzuführen. Auf Aufforderung durch das EP beabsichtigt die Kommission, nunmehr bis 2002 die Schaffung eines kohärenten institutionellen Gesamtrahmens und Kriterien für die Einrichtung neuer Agenturen festzulegen.

Quellen:

- Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäisches Regieren. Ein Weissbuch, Brüssel 25. 07. 2001, KOM (2001) 428
- Homepage: www.europa.eu.int/Institutionen/Agenturen

Bearbeiter: VA Dr. Jörg Schneider, Fachbereich XII

Die EU-Osterweiterung und die russische Exklave Kaliningrad

vom 27.11.2001, lfd. Nr. 32/2001

Nach der Auflösung der Sowjetunion und den Unabhängigkeitserklärungen der baltischen Republiken entstand 1991 die ungewöhnliche geographische Situation, dass der russische Bezirk Kaliningrad seine direkte Landverbindung zu dem etwa 500 km entfernt liegenden Kernland verlor. Durch die bevorstehende Osterweiterung der EU wird dieses Gebiet zu einer russischen Enklave innerhalb des Territoriums der Europäischen Union, begrenzt von den beiden jetzigen Beitrittskandidaten Litauen im Norden und Polen im Süden.

Das heutige Kaliningrader Gebiet stellt den nördlichen Teil der 1945 an die Sowjetunion gefallenen, ehemals deutschen Provinz Ostpreußen dar. Das Territorium umfasst eine Fläche von etwa 15 000 Quadratkilometern und hat ca. 1 Million Einwohner, von denen die Hälfte in der Gebietshauptstadt Kaliningrad (dem früheren Königsberg) lebt. Zu Zeiten der Sowjetunion war Kaliningrad Hauptquartier der Baltischen Flotte und militärische Sperrzone. Heute hat sich die militärische Präsenz in der Region auf schätzungsweise 20.000 Soldaten verringert.

Wie das übrige Russland so erlebte Kaliningrad seit 1990 einen wirtschaftlichen Niedergang, der sich nochmals, infolge der Abhängigkeit vom ausländischen Handel, durch die russische Finanzkrise im August 1998 verschärfte. Vor dem Hintergrund der Krisen hat sich im letzten Jahrzehnt die Wirtschaftsstruktur der Region gewandelt. Der vormals dominierende militärisch-industrielle Komplex schrumpfte zusammen, ebenso die fischverarbeitende Industrie. Heute bilden der Bernsteinabbau (etwa 90% der Weltvorräte liegen dort; der größte Teil wird im Rohzustand ins Ausland geschmuggelt) und die off-shore Erdölförderung die beiden wichtigsten Industriezweige. In der Region gibt es zudem noch kleinere Papier- und Möbelfabriken sowie Maschinenbau und neuerdings Computer-Software-Entwicklung. Die Bedeutung kleinerer und mittlerer Unternehmen (KMU) wächst stetig. Rund 25% aller Beschäftigten sind mittlerweile in KMU tätig, von denen ein Großteil von Verbindungen mit ausländischen Partnerfirmen abhängig ist. Obwohl die Region sehr fruchtbar ist, spielt die Landwirtschaft nach wie vor fast keine Rolle.

Der Anfang der neunziger Jahre verliehene Status einer Sonderwirtschaftszone garantiert den Unternehmen der Region bei der Ausfuhr von Gütern nach Russland und beim Export ins Ausland Steuervorteile. Aufgrund der nach wie vor äußerst bürokratischen Abläufe bei den Behörden zeigen diese Erleichterungen aber kaum Wirkung. In den letzten Jahren sind Arbeitslosigkeit, Armut, Kriminalität und Korruption weiter angestiegen. Die Zustände im Gesundheitssektor und beim Umweltschutz sind katastrophal. 30 % der Bevölkerung leben unterhalb der Armutsgrenze, die Kriminalitätsrate liegt noch um einiges höher als in den übrigen Regionen Russlands, trotz einer insgesamt recht erfolgreichen Polizeizusammenarbeit mit den baltischen Staaten und Polen. Schätzungen der EU zufolge liegt der Anteil der organisierten Kriminalität am Einkommen in der Region bei mehr als 50%. Nicht zuletzt wegen der relativ schwachen eigenen Finanzkraft ist die Exklave Kaliningrad auf Transferzahlungen aus Moskau angewiesen. Nachdem in Russland selbst wieder zentralistische Kräfte an Einfluss gewonnen haben, werden sich aller Voraussicht nach auch die Handlungsspielräume der einzelnen Regionen weiter verringern.

Die EU widmet den Beziehungen zu Russland insbesondere seit dem sich abzeichnenden Beitritt ehemaliger Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes und des COMECON besondere Aufmerksamkeit. Sie ist sich der Notwendigkeit eines Dialogs über die Folgen der Osterweiterung bewusst und entwickelte in den zurückliegenden Jahren eine Vielzahl von Initiativen mit dem Ziel, Russland vertraglich in die sich herausbildende neue Architektur des europäischen Kontinents einzubinden, ohne neue Trennlinien entstehen zu lassen. Schon seit 1991 leistet die EU im Rahmen des TACIS - Programms (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) finanzielle Unterstützung in der projektorientierten Zusammenarbeit, deren Ziel es ist, know how bei der Umwandlung der sowjetischen Nachfolgestaaten in pluralistische und demokratische Marktgesellschaften weiterzugeben. Grundlegend für die Beziehungen zwischen der EU und Russland ist das im Juni 1994 unterzeichnete und im Dezember 1997 in Kraft getretene Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), das den politischen Dialog zwischen der EU und Russland durch halbjährliche Gipfeltreffen und die Bildung eines Kooperationsrates institutionalisierte. Darüber hinaus erleichtert das PKA den Marktzugang für Dienstleistungen und Waren durch Gewährung der Meistbegünstigungsklausel, fördert die wirtschaftliche und wissenschaftliche Zusammenarbeit und legt Kooperationsfelder auf den Gebieten Justiz, Kultur und Inneres fest. Verschiedene Stra-

tegiere und Aktionspläne fortschreibend, verabschiedete der Europäische Rat in Köln im Juni 1999 eine „Gemeinsame Strategie der EU gegenüber Russland“, in der sich die EU zu einer Politik, die auf eine „stabile, offene und pluralistische Demokratie in Russland“ hinwirkt, bekannte. Die EU sagte zu, Russland in einen gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum einzugliedern. In ihrem im Juni 2000 veröffentlichten Strategiepapier „Nördliche Dimension“ präsentierte die Europäische Kommission mögliche Projekte in der Kaliningrader Region für eine Zusammenarbeit zwischen der EU, den Beitrittskandidaten und Russland, um die russische Exklave in die regionale Kooperation mit einzubeziehen. Im Januar 2001 regte die Kommission in ihrem Diskussionspapier „Die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet“ eine Debatte zwischen der EU, Russland, Polen und Litauen über die sich aus der besonderen geographischen Lage Kaliningrads ergebenden Fragen an und schlug Gespräche über das zukünftige Grenzregime, den Waren- und Personenverkehr, die Energieversorgung, das Fischereiwesen und den Schutz der Umwelt vor. Die besondere Bedeutung, die die EU der Region Kaliningrad zumisst, zeigt sich daran, dass sie in den vergangenen Jahren Mittel in Höhe von 15 Mio. € für Verkehrs- und Infrastrukturprojekte in Kaliningrad zur Verfügung gestellt hat (weitere 15 Mio. € liegen bereit). Der Ratspräsident, der Kommissar für Außenbeziehungen und der Hohe Vertreter für die GASP besuchten im Februar 2001 gemeinsam Kaliningrad und führten Gespräche über Konzepte einer Zusammenarbeit mit dem dortigen Gouverneur.

Die russische Seite ist sich inzwischen der Problematik, aber auch der Chancen bewusst, die sich nach einer Osterweiterung für das Kaliningrader Gebiet ergeben. 1999 erhob die russische Regierung das Kaliningrader Gebiet zu einer Pilotregion für die Beziehungen mit der EU. Im März 2001 verabschiedete sie ein Dokument, das sich mit den sozialen und wirtschaftlichen Perspektiven des Kaliningrader Gebiets beschäftigt. Gleichzeitig beschloss die Regierung die Verlängerung des Sonderwirtschaftszonestatuts um weitere zehn Jahre und finanzielle Fördermaßnahmen zur Unterstützung der lokalen Wirtschaft und der Verkehrs-, Energie-, und Telekommunikationsinfrastruktur. Im Juli 2001 setzte der einflussreiche Nationale Sicherheitsrat das Thema auf seine Agenda und entschied über Maßnahmen zur stärkeren administrativen Anbindung der Region sowie über den Entwurf eines Entwicklungsprogramms bis zum Jahr 2010.

Die gleiche Thematik spielte auf einem Gipfeltreffen zwischen dem russischen Präsidenten Putin und der EU-Troika im Mai 2001 in Mos-

kau eine wichtige Rolle. In einer Gemeinsamen Erklärung betonten beide Seiten ihre Bereitschaft, unter Einbeziehung der beiden Beitrittskandidatenländer Polen und Litauen „praktische Lösungen für Kaliningrad zu finden“.

Quellen:

- Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland, 8199/299 REV 2 (d), Brüssel, 31. Mai 1999
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat. Die Europäische Union und das Kaliningrader Gebiet, (Kom 2001, 26), Brüssel, 17. Januar 2001
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Joint Statement, EU-Russia-Summit, 17. Mai 2001

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Die überseeischen Länder und Gebiete (ÜLG) von EU-Staaten und die Grenzen der Euro-Zone

vom 19.12.2001, lfd. Nr. 33/2001

Der Geltungsbereich des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft ist in Art. 299 EGV festgelegt. Nach Abs. 1 gilt der Vertrag für die fünfzehn Mitgliedstaaten, nach Abs. 2 zudem für die französischen überseeischen Departments (Réunion, Guadeloupe, Martinique, Französisch-Guayana) sowie für die Azoren, Madeira und die Kanarischen Inseln. Gemäß Abs. 4 findet er ferner auf die europäischen Hoheitsgebiete Anwendung, deren auswärtige Beziehungen von einem Mitgliedstaat wahrgenommen werden (Andorra und San Marino).

Hingegen gilt nach Art. 299 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 182 EGV für insgesamt 20 überseeische Länder und Hoheitsgebiete, die mit einzelnen Mitgliedstaaten der EU besondere Beziehungen unterhalten, ein besonderes Assoziierungssystem. Diese sog. ÜLG, die im Anhang II zum EGV aufgeführt werden, erstrecken sich über die Karibik, den Pazifik, den Indischen Ozean, den Süd- und Nordatlantik und die Polarregionen und sind vier Mitgliedstaaten zugeordnet:

- dem **Vereinigten Königreich (11 ÜLG)**: Antigua, Kaimaninseln, Falklandinseln, Südgeorgien und Südliche Sandwichinseln,

Montserrat, Pitcairnsinseln, St. Helena, das britische Territorium in der Antarktis, das britische Territorium im Indischen Ozean, Turks- und Caicosinseln, Britische Jungferninseln

- **Frankreich (6 ÜLG):** Mayotte, St. Pierre und Miquelon, Neukaledonien, Französisch-Polynesien, Französische Süd- und Antarktisgebiete, Wallis und Futuna
- den **Niederlanden (2 ÜLG):** Aruba, Niederländische Antillen
- **Dänemark (1 ÜLG):** Grönland

Die Existenz der ÜLG ist eine Folge der europäischen Kolonialvergangenheit. Während sich nach dem Zweiten Weltkrieg die meisten ehemaligen Kolonien für staatliche Unabhängigkeit entschieden, von denen viele heute zu den AKP-Staaten gehören, wählten andere den Weg der vollständigen Integration in ihre Mutterländer. Sie sind als „Gebiete in äußerster Randlage“ nach Art. 299 Abs. 2 EGV integraler Bestandteil der Gemeinschaft. Demgegenüber optierten die heutigen ÜLG für eine begrenzte Autonomie. So ist Grönland zwar Teil des dänischen Staatsgebiets, aber wegen der befürchteten Ausbeutung seiner Küstengewässer durch die Gemeinschaft aus dem Geltungsbereich des EGV ausgeschieden.

Die ÜLG zeichnen sich durch eine große Entfernung von den genannten EU-Mitgliedstaaten und, mit Ausnahme Grönlands und der Polarregionen, durch eine geringe Fläche aus. Zusammen genommen besitzen sie eine Bevölkerung von etwa 1 Mio. Einwohnern, wobei Französisch-Polynesien, Neukaledonien und die Niederländischen Antillen jeweils etwas mehr als 150.000 und die übrigen ÜLG im Schnitt nur etwas mehr als 10.000 Einwohner haben. Aufgrund ihrer besonderen geographischen Situation sind die Transportkosten nach Europa relativ hoch; wegen der geringen Bevölkerung ihre Märkte lokal begrenzt. Die ÜLG haben mit 0,21 % der Einfuhren und 0,43% der Ausfuhren nur einen geringen Anteil am Handel der Gemeinschaft.

Der Zuständigkeitsbereich der lokalen Verwaltungen und Behörden fällt zwischen den ÜLG höchst unterschiedlich aus. In der Regel besitzen sie eine legislative Autonomie und sind in Wirtschaftsfragen selbständig, im Bereich der Gerichtsbarkeit, Verteidigung und Währung jedoch vom Mutterland abhängig, ohne dass in jedem Fall die Währung des Mutterlandes auch offizielles Zahlungsmittel ist.

Art. 182 Abs. 2 EGV nennt „die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Länder und Hoheitsgebiete und die Herstellung enger Wirtschaftsbeziehungen“ als Ziel der Assoziierung. Nach Art. 183 Abs. 1 wenden die Mitgliedstaaten bei ihrem Handelsverkehr mit den ÜLG das System an, das sie untereinander anwenden. Während die ÜLG über Zollfreiheit beim Export in die Gemeinschaft verfügen, besitzen sie beim Import von EU-Waren das Recht, Zölle zu erheben.

Im November 2000 schlug die Europäische Kommission eine Reihe von Maßnahmen zur wirksameren Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der ÜLG, die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den ÜLG und der EU, eine stärkere Berücksichtigung der Verschiedenheit und der Besonderheiten der einzelnen ÜLG und die Gewährleistung einer größeren Wirksamkeit des Finanzinstruments vor. Im November 2001 erzielte der Allgemeine Rat eine Einigung über ihre finanzielle Unterstützung für den Zeitraum 2001 - 2007 aus den Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in Höhe von 145 Mio €.

Wenn am 1. Januar 2002 der Euro als offizielles gemeinsames Zahlungsmittel in 12 von 15 Mitgliedstaaten ausgegeben wird, gilt er zwar in den Gebieten in äußerster Randlage, in den ÜLG hingegen nicht. Dort bleiben vielmehr die Regionalwährungen mit wenigen Ausnahmen erhalten. Frankreich, das ein Emissionsinstitut mit Zentralbankfunktion für seine ÜLG besitzt, behält über 2002 hinaus das Recht, in seinen Übersee-Territorien eigene Geldzeichen zu emittieren. Während in Französisch-Polynesien, Neu-Kaledonien, Wallis und Futuna auch nach 2002 der CFP-Franc (Communauté financière du Pacifique) zirkulieren wird, bilden die im Atlantik gelegenen Inseln St.Pierre et Miquelon und Mayotte einen Sonderfall. Aufgrund ihres Status als französische Gebietskörperschaften kursieren dort auf französische Francs lautende Banknoten und Münzen, die, basierend auf einer Ratsentscheidung, 2002 auf € umgestellt werden. Die niederländischen ÜLG Aruba und Niederländische Antillen verfügen über eine eigene Zentralbank, die die Landeswährungen Antillen- und Aruba-Gulden nach 2002 weiterhin emittieren. Für die britischen ÜLG und Grönland stellt sich die Frage nicht, da das Vereinigte Königreich und Dänemark nicht zu den Ländern der Euro-Zone gehören.

Frankreich und Portugal haben in der Vergangenheit monetäre Vereinbarungen mit ihren früheren Kolonien in Afrika abgeschlossen. In

einigen Staaten West- und Zentralafrikas gilt der an den französischen Franc gekoppelte CFA-Franc (Franc de la Communauté Financière de l'Afrique bzw. Franc de la Coopération Financière Africaine) bzw. der Komoren-Franc und auf den Kapverdischen Inseln der Kap-Verde-Escudo als offizielles Zahlungsmittel. Ihre Währungen bleiben von der Einführung des € unberührt, da deren Konvertierbarkeit in die Währungen der beiden Mutterländer nach dem 1. Januar 2002 über den französischen bzw. den portugiesischen Staatshaushalt sichergestellt wird. Dagegen sind die auf dem afrikanischen Festland gelegenen spanischen Exklaven Ceuta und Melilla Teil des Gemeinschaftsgebiets. Obwohl nicht zum Zollgebiet der EG gehörend, wird dort der € eingeführt.

Quellen:

- Bernd Krauskopf/ Christine Steven: Einführung des Euro in außereuropäische Territorien und währungsrechtliche Regelungen im Verhältnis zu Drittstaaten, in: EuZW, Heft 21, 1999, S. 650-654
- Heinz Christian Hafke: Rechtliche Aspekte der Währungsbeziehungen zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Währungsunion und Territorien außerhalb des Geltungsbereichs des EGV, in: ZeuS, Heft 1, 2000, S.25-40

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

EU-Konvent

vom 28.12.2001, lfd. Nr. 35/2001

Überblick

Der Europäische Rat hat am 14. und 15. Dezember 2001 im belgischen Laeken die Einberufung eines Konvents unter der Leitung des früheren französischen Staatspräsidenten Valérie Giscard d'Estaing zur Vorbereitung künftiger Reformen der EU beschlossen. Dieses bereits bei der Erarbeitung der EU-Grundrechte-Charta praktizierte Verfahren, das aus dem Wunsch resultiert, die vielerorts als unzureichend und intransparent empfundenen Entscheidungsmechanismen in der EU zu überwinden, dient der inhaltlichen Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004, auf der insbesondere im Zusammenhang mit der EU-Osterweiterung wichtige Weichenstellungen im Hinblick

auf eine Neuordnung der Europäischen Verträge vorgenommen werden sollen.

Arbeitsauftrag des Konvents

Die Staats- und Regierungschefs haben sich in Laeken darauf verständigt, dem Konvent ein weit gefasstes inhaltliches Mandat zu erteilen. Ziel der Beratungen soll es sein, u.a. eine bessere Zuordnung der Zuständigkeiten zwischen den EU-Organen untereinander sowie im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten zu prüfen, eine Vereinfachung der Handlungsinstrumente der Union vorzubereiten sowie sich über die demokratische Legitimierung, Transparenz und Effizienz der EU, die möglicherweise in eine künftige Direktwahl des Kommissionspräsidenten münden könnte, Gedanken zu machen.

Ausgangspunkt der im Konventverfahren zu behandelnden Fragestellungen sind die vier bereits auf dem Nizza-Gipfel im Dezember 2000 festgelegten inhaltlichen Schwerpunkte: erstens eine „genauere“, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, zweitens die endgültige Klärung des Status der in Nizza verkündeten Grundrechte-Charta, drittens die Vereinfachung der Verträge sowie viertens die Klärung der künftigen Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas. Auf dieser Grundlage soll auch die bislang zwischen den Mitgliedstaaten höchst umstrittene Frage der Notwendigkeit einer künftigen europäischen „Verfassung“ bzw. eines „europäischen Verfassungsvertrags“ diskutiert werden, ohne dass deren Klärung aber ein zwingendes Beratungsziel wäre.

Konventverfahren und Vertragsrevision nach Artikel 48 EU-Vertrag

Das Konventverfahren mit seinem breiten Teilnehmerkreis, das in der EU erstmalig in den Jahren 1999/2000 unter der Leitung des ehemaligen Bundespräsidenten Herzog bei der Ausarbeitung einer Grundrechte-Charta praktiziert wurde, stellt ein bewusstes Abrücken vom bislang üblichen (förmlichen) Verfahren der Regierungskonferenzen dar. Gleichwohl konnte und kann ein derartiger Konvent mangels ausdrücklicher institutioneller Verankerung in den Verträgen auch heute nicht an Stelle der Regierungskonferenzen bzw. Ratstagungen agieren. Vielmehr kann das Gremium lediglich Vorschläge entwickeln, über die auf der sich anschließenden Regierungskonferenz dann endgültig entschieden wird.

Der Konvent ersetzt insofern nicht das Verfahren der Vertragsrevision nach Artikel 48 EU-Vertrag, das im übrigen nach wie vor ein Ratifikationserfordernis für sämtliche Vertragsänderungen durch die nationalen Parlamente mit sich bringt, sondern ergänzt dieses Prozedere. Getragen wurde und wird das Konventmodell von dem Wunsch, mehr Transparenz und eine Beteiligung aller wichtigen europäischen und nationalen Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen bei derart wichtigen europapolitischen Weichenstellungen sicherzustellen und damit eine Entscheidungsfindung „hinter verschlossenen Türen“ zu vermeiden. Im damaligen Grundrechtskonvent, dessen Arbeitsergebnisse als „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“ auf dem Gipfel von Nizza am 7. Dezember 2000 feierlich verkündet wurden, waren fast drei Viertel der Konventsmitglieder Parlamentarier, was in jeder Hinsicht ein Novum in der Entwicklungsgeschichte der Europäischen Union darstellte. Eine Rückkopplung an die nationalen Parlamente erfolgte durch entsprechende Aktivitäten etwa des EU-Ausschusses des Deutschen Bundestages, der das Thema der Grundrechte zum Dauerthema in seinen Ausschusssitzungen machte.

Einzelheiten zum beschlossenen Verfahren und zur Zusammensetzung des Konvents

Unter überwiegender Anlehnung an dieses Konventmodell soll nunmehr auch der künftige „verfassungsgebende“ Prozess in der EU institutionalisiert werden. Danach soll der Konvent in Brüssel unter der Leitung des Präsidenten sowie der Vizepräsidenten und früheren Ministerpräsidenten Amato (Italien) und Dehaene (Belgien) vom 1. März 2002 an zur Erarbeitung von Vorschlägen für eine grundlegende Erneuerung der Verträge tagen. Nach der Erklärung von Laeken werden die Beratungen „nach einem Jahr so rechtzeitig abgeschlossen, dass der Präsident des Konvents die Ergebnisse des Konvents dem Europäischen Rat vorlegen kann“. Dabei soll ein Höchstmaß an Transparenz durch die Öffentlichkeit der Sitzungen und die Zugänglichkeit der offiziellen Dokumente gewährleistet werden. Der Konvent soll mit Vertretern der Zivilgesellschaft über ein sog. Forum kommunizieren. Im Laufe der Beratungen wird eine Konsensbildung über ein einheitliches Abschlussdokument angestrebt. Andernfalls wären in dem zu erarbeitenden Abschlussdokument einzelne Optionen anzugeben. Dieses Dokument soll als Ausgangspunkt für die Arbeiten der Regierungskonferenz dienen. Der Europäische Rat hat auf diese Weise das bis zuletzt umstrittene „Optionenmodell“ in abgeschwächter Form beschlossen.

Dem Konvent, der die künftigen Regeln für seine Arbeitsweise in seiner Eröffnungssitzung im März 2002 festlegen wird, werden 30 Vertreter der nationalen Parlamente, 16 Delegierte des Europäischen Parlaments, 15 Entsandte der Regierungen sowie zwei EU-Kommissare angehören. Ferner werden Vertreter der Beitrittskandidaten in der gleichen Stärke als „aktive Beobachter“ den Beratungen des Konvents beiwohnen, ohne aber einen möglichen Konsens zwischen den Mitgliedstaaten verhindern zu dürfen. Die Mitglieder des Konvents können sich „nur dann durch Stellvertreter ersetzen lassen, wenn sie nicht anwesend sind.“ Als Beobachter werden der Europäische Bürgerbeauftragte sowie Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, der europäischen Sozialpartner und des Ausschusses der Regionen eingeladen.

Neben dem Präsidenten und den beiden Vizepräsidenten werden neun weitere, anlässlich der Eröffnungssitzung noch zu ernennende Mitglieder des Konvents dem Präsidium angehören. Diese Gruppe wird aus zwei Vertretern der nationalen Parlamente, zwei Vertretern des Europäischen Parlaments und zwei Kommissionsmitgliedern sowie Abgesandten aller (drei) Regierungen, die während des Tagungszeitraums des Konvents den Ratsvorsitz innehaben, bestehen. Gerade die Frage der Zusammensetzung des Präsidiums war bis zuletzt, insbesondere im Hinblick auf eine von den nationalen Parlamenten kritisierte mögliche Dominanz der Regierungsvertreter, umstritten.

Quellen:

- „Erklärung von Laeken“, derzeit abrufbar über <http://www.eu2001.be>
- Deutscher Bundestag (Hrsg.), Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Reihe „Zur Sache“ 1/2001, mit einer Einführung von Meyer/ Engels u.a. zur Arbeit des Grundrechtskonvent, Berlin 2001

Bearbeiter: VA Niklas Görlitz, Fachbereich XII

Assoziierungs-, Kooperations- und Handelsabkommen der EG

vom 12.2.2002, lfd. Nr. 3/2002

Die Europäische Gemeinschaft hat seit ihres Bestehens als Bestandteil ihrer Außenbeziehungen ein dichtes, abgestuftes Netzwerk von

Assoziierungs-, Kooperations- und Handelsabkommen mit vielen Ländern und Regionen der Welt aufgebaut. Die umfassendste Form der Zusammenarbeit mit Drittstaaten stellen die in der Praxis sehr heterogenen Assoziierungsabkommen dar, die sie kraft eigener Rechtspersönlichkeit (im Unterschied zur EU) aufgrund von Art. 310 EGV vereinbaren kann. Dort heißt es: „Die Gemeinschaft kann mit einem oder mehreren Staaten oder einer oder mehreren internationalen Organisationen Abkommen schließen, die eine Assoziierung mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen.“ Durch die Assoziierung werden bevorzugte Wirtschaftsbeziehungen mit Drittländern hergestellt und politische, ökonomische und soziale Transformationsprozesse unterstützt. Assoziationsräte und Assoziationsausschüsse sowie entsprechende bilaterale parlamentarische Ausschüsse, in besonderen Fällen auch multilaterale parlamentarische Versammlungen sollen die Assoziierung lenken und weiterentwickeln.

Grundsätzlich gibt es folgende Typen von Assoziierungsabkommen:

1. Die Beitrittsassoziiierung mit 10 Staaten Mittel- und Osteuropas in den sog. Europaabkommen dient der Vorbereitung der Reformstaaten auf eine künftige Mitgliedschaft, d.h. die volle Beteiligung am europäischen Integrationsprozess. Der schrittweisen wirtschaftlichen Integration, EG-Finanzhilfen und der Errichtung einer Freihandelszone stehen strenge Verpflichtungen der Kandidatenländer gegenüber, ihre Rechts- und Wirtschaftsordnungen an Strukturen der EU-Mitgliedstaaten und das Gemeinschaftsrecht anzupassen. Europaabkommen wurden ausgehandelt mit Ungarn (1991), Polen (1991), Tschechische Republik (1993), Slowakische Republik (1993), Bulgarien (1993), Rumänien (1993), Estland (1995), Lettland (1995), Litauen (1995), Slowenien (1996). Seit 1970 besteht ferner mit Malta und seit 1972 mit Zypern ein Assoziierungsabkommen, seit 1963 mit der Türkei und mit dieser seit 1996 eine Zollunion.
2. Ebenfalls eine Beitrittsperspektive enthalten die „Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen“, die die Gemeinschaft mit einer Reihe von südosteuropäischen Staaten im Rahmen des Stabilitäts- und Assoziierungsprozesses (SAP) abschließen will. Ziel ist es, diese Staaten an die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Strukturen der EU schrittweise heranzuführen. 2001 wurden bereits mit Mazedonien und Kroatien derartige Abkommen ausgehandelt. Im gleichen Jahr hat der Europäische Rat die Kommission

aufgefordert, Verhandlungen mit Albanien dafür vorzubereiten. Mit Bosnien-Herzegowina, Serbien, Montenegro und dem Kosovo sind noch keine Verhandlungen eingeleitet worden.

3. Eine Sonderform der Assoziierung besteht zudem mit den EFTA-Staaten, die entweder nicht oder noch nicht Mitglied der EU werden wollen, durch den EWR-Vertrag von 1992, der binnenmarktrechtliche Regelungen übernommen hat. Zwischenzeitlich sind die früheren EFTA-Staaten Österreich, Finnland und Schweden der EU beigetreten, so dass der EWR nunmehr die EU mit Norwegen, Island und Liechtenstein verbindet, jedoch nicht mit der Schweiz, die eine Mitgliedschaft im EWR durch ein Referendum ablehnte und mit der gesonderte vertragliche Regelungen bestehen.
4. Zwischen den 20 überseeischen Ländern und Hoheitsgebieten (ÜLG) der EU-Mitgliedstaaten besteht nach Art. 182-188 EGV (vgl. Aktueller Begriff 33/01) eine „konstitutionelle“ Assoziierung, die die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der ÜLG fördern soll.
5. Assoziierungsabkommen ohne Beitrittsperspektive sind mit den meisten der insgesamt 12 Drittländer des 1995 eingeleiteten Barcelona-Prozesses, der die Schaffung einer Freihandelszone bis 2010 vorsieht, vereinbart worden. Diese Europa-Mittelmeer-Abkommen wurden geschlossen mit: Tunesien (1995), Israel (1995), Marokko (1996), Jordanien (1997), der Palästinensischen Autonomiebehörde (1997), Ägypten (1999), Algerien (2001) und Libanon (2002). Auch mit Syrien wird ein Assoziierungsabkommen mit dem Ziel einer Freihandelszone angestrebt.
6. Eine entwicklungspolitische Assoziierung mit weitreichenden Zollpräferenzen, aber ohne Beitrittsperspektive, hat die EU mit 71 Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks, den sog. AKP-Staaten, abgeschlossen. Ziel dieser Abkommen ist die Armutsbekämpfung und die nachhaltige Entwicklung.

Neben diesen Assoziierungsabkommen bestehen zwischen der Gemeinschaft und den Nachfolgestaaten der Sowjetunion „Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit“, wobei der Begriff „Partnerschaft“ einzig einen politischen Charakter besitzt. Im Gegensatz zu den Europaabkommen beinhalten die Partnerschaftsabkommen keinen Hinweis auf eine mögliche EU-Mitgliedschaft, sehen aber einen institutionalisierten politischen Dialog vor und bilden die Grundlage für eine 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).

Darüber hinaus bestehen weitere Handels- und Kooperationsabkommen mit Drittländern. In Art. 133 EGV heißt es, dass die gemeinsame Handelspolitik nach „einheitlichen Grundsätzen“ gestaltet wird, „dies gilt insbesondere für die Änderung der Zollsätze, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen“. Kooperationsabkommen gehen in der Regel über Handelsabkommen hinaus, weil sie neben reinen handelspolitischen Fragen auch Vereinbarungen über eine kulturelle, technische und soziale Zusammenarbeit enthalten. Im Vergleich zu den Assoziierungsabkommen sehen die Kooperationsabkommen zwar auch gemeinsame Institutionen (Kooperationsrat u. evtl. Kooperationsausschüsse) vor, jedoch 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 (s.o.) vorliegt: Indien (1973), Algerien (1976), Ägypten (1977), Syrien (1977), Libanon (1977), ASEAN-Staaten (1980), Brasilien (1992), Jemen (1997), Jordanien (1977), Jugoslawien (1980), San Marino (1991), Laos (1997), Mongolei (1992), Nepal (1995), Vietnam (1995), Mercosur (1995), Mazedonien (1997). Neuerdings finden sich in diesen Kooperationsabkommen verstärkt Demokratie- und Menschenrechtsklauseln.

Das Inkrafttreten von Kooperationsabkommen bedarf der Zustimmung des Rates mit qualifizierter Mehrheit unter Anhörung des Europäischen Parlaments, das von Assoziierungsabkommen der einstimmigen Annahme durch den Rat und der Zustimmung des EP (vgl. Art. 300 EGV) sowie der Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten. Da der Ratifizierungsprozess meist mehrere Jahre in Anspruch nimmt, schließt die EG bis zu deren Inkrafttreten in der Regel für ihren Kompetenzbereich Interimsabkommen ab, die - nach Anhörung des Europäischen Parlaments - lediglich der Bewilligung durch den Allgemeinen Rat bedürfen.

Quellen:

- www.europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm (Stand: 1.2.2002)
- Franco Algieri: Assoziierungs- und Kooperationspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg): Europa von A bis Z, Taschenbuch der Europäischen Integration, 7. Aufl., Bonn 2000, S.69-72

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Die Reform des Außendienstes der EU

vom 7.3.2002, lfd. Nr. 7/2002

Die Europäische Gemeinschaft hat sich seit ihrer Gründung durch die gemeinsame Handelspolitik und ihre Wirtschaftskraft zu einem bedeutenden globalen Akteur entwickelt und ein dichtes Netz von außenwirtschaftlichen Beziehungen geknüpft (vgl. Aktueller Begriff 3/02). Bei der Wahrnehmung ihrer Interessen in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen bedient sie sich eigener Außenstellen, sogenannter **Delegationen**. Diese heute in 123 Ländern und an 5 Sitzen internationaler Organisationen (Genf, Paris, Rom, New York und Wien) akkreditierten Delegationen sind ein wichtiges logistisches Instrument der Brüsseler Außenbeziehungen, die seit Bestehen der Europäischen Union zusätzlich durch die Aktivitäten in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gekennzeichnet sind.

Die Delegationen gehören mit ihren etwa 3000 Mitarbeitern zum Außendienst der Gemeinschaft. Organisatorisch handelt es sich um Dienststellen der Europäischen Kommission in Drittländern. Sie sind mit europäischen Beamten und Zeitbediensteten sowie Ortskräften besetzt. Im Unterschied zu ihnen bilden die EU-Vertretungen in den fünfzehn Mitgliedstaaten das Bindeglied zwischen der Kommission in Brüssel und Politik, Wirtschaft, Medien, Wissenschaft und Öffentlichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten. Ursprünglich hatten die Delegationen die Aufgabe, die Kommission außerhalb der EG bei Verhandlungen über Handelsabkommen zu vertreten und im Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit Projekte zu realisieren. Inzwischen besteht sie darin, dort ständig die Gemeinschaftsinteressen zu vertreten, Regierungen, Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure der Gastländer (nicht zuletzt auch in den Ländern der Beitrittskandidaten) über die Politik der EU zu informieren und die Gemeinschaftspolitik umzusetzen. Zugleich analysieren sie die Politik ihrer Gastländer, leiten diese Informationen an die zuständigen Generaldirektionen der Kommission weiter und führen gemäß Mandat Verhandlungen im Namen der EG. Die Delegationen gehören zum „Gemeinsamen Dienst für Außenbeziehungen“ und korrespondieren auf Seiten der Brüsseler Kommissionszentrale mit jenen Generaldirektionen (GD), die sich konkret mit Fragen der Außenbeziehungen beschäftigen: neben der GD Außenbeziehungen sind dies die GD Entwicklung, die GD Erweiterung, die GD Handel sowie weitere Verwaltungseinheiten.

Vor dem Hintergrund der angestrebten Verstärkung der außenpolitischen Rolle der EU, der Reform der Außenhilfe sowie ihrer eigenen Reform gibt es innerhalb der Kommission seit Mitte der 90iger Jahre Überlegungen zu einer grundlegenden Reform des Außendienstes. Im Vordergrund stehen dabei die Regionalisierung des vorhandenen Delegationsnetzes, die Umsetzung von Personal, die Schaffung eines „integrierten Außendienstes“, der das Personal der Delegationen und aller sich mit Hilfsprogrammen beschäftigenden Generaldirektionen und Dienste umfasst, ein ausgewogeneres Verhältnis im Personalbestand zwischen den entsandten und einheimischen Mitarbeitern, die Einrichtung neuer und die Schließung oder Herabstufung vorhandener Delegationen sowie die verstärkte Kooperation mit den Botschaften der EU-Mitgliedstaaten.

Einen ersten Schritt zur Realisierung dieses umfangreichen Reformvorhabens stellte die Schaffung eines Gemeinsamen Dienstes für Außenbeziehungen (Gemeinsamer Relex-Dienst) im Jahr 1998 dar. Dieser ist mit der Ausführung der für Drittländer bestimmten Hilfsprogramme befasst und beschäftigt sich vor allem mit der Aufarbeitung der Zahlungsrückstände, der Harmonisierung und Vereinfachung der Auftragsvergabe- und Zuschussgewährungsverfahren.

Im Mai 2000 entschied sich die Kommission für weitere Maßnahmen bei der Fortentwicklung des Außendienstes, die 2004 abgeschlossen sein sollen. Neben verwaltungs- und kommunikationstechnischen Neuerungen wie einer „kollegialen Managementstruktur“ für die Zentrale und die Delegationen, der Verbesserung der Ausbildung der Mitarbeiter des Relex-Dienstes und der Einrichtung von Regionalbüros sind die Dekonzentration und Dezentralisierung die wichtigsten Maßnahmen dieses Reformpakets. Dabei sollen verstärkt Kompetenzen, Aufgaben und Zuständigkeiten von der Brüsseler Zentrale auf die mit der Verwaltung der Außenhilfe betrauten Delegationen vor Ort übertragen werden.

Am 1. Januar 2001 schuf die Kommission das Amt für Zusammenarbeit „EuropeAid“, dessen Aufgabe es ist, in den beiden GD „Außenbeziehungen“ und „Entwicklung“ für eine effizientere Verwaltung und Abwicklung von Unterstützungsprojekten in über 150 Ländern und Gebieten (u.a. AKP-Staaten, West-Balkan, Mittelmeer- und Nahoststaaten, Lateinamerika und Asien) zu sorgen. Dabei handelt es sich um jenen Teil der Außenhilfe, der aus dem Gesamthaushaltsplan der Gemeinschaft sowie aus dem Europäischen Entwicklungsfonds

finanziert wird. Ausgenommen davon sind die diversen Heranführungsstrategien (PHARE, ISPA, SAPARD), die humanitären Aktionsmaßnahmen, die Makrofinanzhilfe, die GASP und die Sonderfazilität für Soforteinsätze. EuropeAid ist für sämtliche Phasen des Projektzyklus verantwortlich, wählt Projekte und Programme aus und prüft sie, bereitet Finanzierungsbeschlüsse vor, führt nach Genehmigung durch die Kommission Programme und Projekte durch und ist verantwortlich für das Monitoring und die Evaluierung der Projekte.

Ein weiteres, ambitioniertes Ziel der Kommission besteht darin, den Delegationen eine stärkere Rolle im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zu übertragen. Sie sollen nicht nur regelmäßig politische Analysen erstellen, sondern auch mit den Botschaften der Mitgliedstaaten gemeinsame Bewertungen vornehmen und auf diese Weise zur Formulierung der Außenpolitik der EU beitragen. Der Hohe Vertreter der GASP soll und kann bei seinen Missionen auf die logistische Unterstützung und den Sachverstand der Delegationen zurückgreifen. Dabei ist die Aufgabenteilung zwischen den Delegationen und den Botschaften der EU-Mitgliedstaaten schon jetzt vertraglich festgelegt. Gemäß Art. 20 EUV müssen sich „die diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und die Delegationen der Kommission in dritten Ländern und auf internationalen Konferenzen sowie ihre Vertretungen bei internationalen Organisationen“ abstimmen, „um die Einhaltung und Umsetzung der vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkte und gemeinsamen Aktionen zu gewährleisten.“

Quellen:

- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Entwicklung des Außendienst, Kom/ 2000/0456
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Weiterentwicklung des Außendienst, Kom 2001/0381
- Homepage der Generaldirektion Außenbeziehungen: www.europe.eu.int./comm/external_relations ; Stand: 26.2.2002)

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Die Gemeinschaftsmethode

vom 27.3.2002, lfd. Nr. 12/2002

Die Europäische Kommission hat sich im Rahmen des vom Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 formulierten Auftrags zu einer breiten und tiefgreifenden Debatte über die Zukunft Europas, die jetzt durch die Einsetzung eines „Konvents“ im Vorfeld der Regierungskonferenz 2004 eine Institutionalisierung erfahren hat, für eine „Erneuerung der Gemeinschaftsmethode“ ausgesprochen. In einer dazu vorgelegten Mitteilung hebt sie hervor, dass für sie darin das eigentliche Ziel der künftigen Reformen bestehe. Die Gemeinschaftsmethode sei das Abbild einer Union der Staaten und Völker und biete einen Rahmen, der gleichzeitig überstaatlich sei und die Souveränität der beteiligten Staaten achte. Sie umfasse die Verhandlung zwischen Staaten, den Ausdruck des Volkswillens und das Funktionieren starker, dauerhafter Institutionen. Die Kommission beabsichtigt, im Konvent eine Verhandlungsposition einzunehmen, die den Gemeinschaftsgeist verteidige, um über die nationalen Interessen hinaus die allgemeinen europäischen Interessen in den Vordergrund zu rücken. Die Arbeiten des Konvents dürften an zwei Fragen nicht vorbeigehen, nämlich, was gemeinsam gemacht werden solle und wie die demokratische Legitimation und die Leistungsfähigkeit des europäischen institutionellen Systems gestärkt werden könne. Die Kommission folgert abschließend: Zur Schaffung des heutigen Europas sei die Gemeinschaftsmethode eigene Wege gegangen. Diese Methode habe auf zwischenstaatliche Regelungen – das klassische Muster internationaler Verhandlungen (d. Verf.) – verzichtet. Obwohl sie den gemeinsamen europäischen Institutionen keine nationalen Modelle aufgezwungen habe, die angesichts der unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Traditionen ungeeignet wären, habe sie ihre Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt. Sie müsse aber an demokratischer Legitimation gewinnen. Darauf müssten zukünftige Vertragsreformen ausgerichtet sein.

Die Gemeinschaftsmethode, nach Jean Monnet auch die „Methode Monnet“ genannt, war von Anfang an die verfahrensrechtliche Grundlage für die Schaffung von europäischem Gemeinschaftsrecht. Sie war ein Novum, als sie vor fünfzig Jahren im ersten der drei Gemeinschaftsverträge, dem EGKS-Vertrag, und bald darauf auch in den beiden folgenden, den Römischen Verträgen, verankert wurde, und sie ist bis heute ein Unikat im internationalen Rechts-

raum. Auf der Grundlage der völkerrechtlich zustande gekommenen Gemeinschaftsverträge, die wie alle ihre späteren Änderungen durch Regierungskonferenzen verhandelt und beschlossen und in allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurden, konnte im Zusammenwirken von transnationalen europäischen Institutionen – mit dem Initiativrecht der Europäischen Kommission, dem Beschlussrecht des Rates, dem Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – europäisches Recht geschaffen werden, das in den Mitgliedstaaten unmittelbar gelten kann. Es umfasst im „acquis communautaire“ den sehr umfangreichen rechtlichen Besitzstand der Gemeinschaft. Hauptsächliche Instrumente dieser Rechtsbildung sind EG-Verordnungen, die keiner Umsetzung in den Mitgliedstaaten bedürfen, und EG-Richtlinien, die trotz noch erforderlicher Umsetzung im nationalen Bereich bereits durch den Rechtsetzungsbeschluss auf europäischer Ebene eine zwingende rechtliche Geltung in der Europäischen Union erlangen können. Besondere Kennzeichen der Gemeinschaftsmethode waren im Verlauf eines halben Jahrhunderts Integrationsfortschritte durch konkrete Vorhaben und Projekte, realer Souveränitätstransfer, Etappenziele mit Zeitplänen und einer darauf beruhenden Entwicklungsdynamik, Nutzung ökonomischer Instrumente als Hebel für die politische Integration, aber auch intransparente „Eliten-Entscheidungen“ ohne Bürgernähe.

Durch den Maastricht-Vertrag von 1992 wurden die Europäische Union und ihre über die Europäische Gemeinschaft hinaus reichenden Befugnisse in der zweiten und dritten Säule des Vertrags geschaffen - die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (seit Amsterdam: Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen). Rechtswirksame transnationale Beschlüsse in diesen beiden Politikbereichen kommen gemäß EU-Vertrag – im Unterschied zu den gemeinschaftsrechtlichen – durch zwischenstaatliche Verhandlungen der EU-Mitgliedstaaten im Rat zustande. Mithin sind es völkerrechtliche Beschlüsse der Mitgliedstaaten ohne unmittelbare Wirkung auf deren Rechtsordnungen. Sofern sie in der dritten Säule als Konventionen kodifiziert werden, bedürfen sie vertragsrechtlich der Ratifizierung in den Mitgliedstaaten nach den dort geltenden verfassungsrechtlichen Vorschriften. Das gilt nicht notwendigerweise für Rahmenbeschlüsse in diesem Politikbereich und ebenso wenig für die Handlungsformen der GASP: Gemeinsame Strategien, gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte. Dennoch handelt es sich auch dabei um die Mitgliedstaaten rechtlich bindende europäische

Beschlüsse als Grundlagen für die Ausübung einer gemeinsamen europäischen Gewalt. Sie können nicht der Gemeinschaftsmethode im engeren Sinn, wie sie im EG-Vertrag angelegt ist, und der davon abgeleiteten Gemeinschaftsgewalt zugerechnet werden. Wegen des auch hier angewandten einheitlichen institutionellen Rahmens hat sich diese jedoch im letzten Jahrzehnt unter Verschiebung der institutionellen Balance zugunsten des Rates verändert und erweitert. Jedenfalls ist die o.a. Mitteilung der Kommission so zu verstehen, dass die Gemeinschaftsmethode sich in ihrer Gesamtheit nunmehr, evolutiv, als eine Verknüpfung von gemeinschaftlichen und zwischenstaatlichen Aktionsformen darstellt. Sie ist so auch Merkmal des Staatenverbundes EU. Seine Mitglieder üben Souveränität in bestimmten Bereichen unverändert originär und einzelstaatlich aus, in anderen aber, wie im EU-Vertrag vereinbart, gemeinsam.

Die Gemeinschaftsmethode war bis heute Basis und Movens der europäischen Integration. Sie bewirkte eine dauerhafte Befriedung des früher zerstrittenen und zerrissenen Kontinents Europa und folgt dem Prinzip: Annäherung, Abstimmung und Ausgleich nationaler Interessen sowie Kreation gemeinsamer europäischer Interessen durch Verhandlung in einem dafür geschaffenen institutionellen Rahmen. Erwies sie sich anfangs noch für die sechs Gründungsmitglieder der EG als adäquates Verfahren, um die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft herzustellen und zu sichern, so stößt sie im Kreis von derzeit fünfzehn Mitgliedstaaten bereits an ihre Grenzen. In der Perspektive einer künftig auf bis zu dreißig Staaten erweiterten Union würde sie jedoch ohne erneuernde Reform zu einem Integrationshemmnis. Nicht umsonst gehörten die Mehrheitsentscheidung im Rat mit allen Implikationen und die Flexibilität zu den Kernthemen der letzten Vertragsänderungen in Amsterdam und Nizza. Dabei ist es gerade das im EU-Vertrag angelegte Spannungsverhältnis zwischen einem gemeinschaftlichen und einem zwischenstaatlichen Regelungsansatz, das zum Problem werden kann. Eines ist klar, es wird umso notwendiger, die Mehrheitsbeschlüsse auszuweiten, je mehr Mitgliedstaaten an Entscheidungen beteiligt sind. Sonst blockiert sich das System selbst. Ein anderes Problem der Gemeinschaftsmethode ist die Abgrenzung der Zuständigkeiten für politisches Handeln auf der europäischen, der nationalen und der regionalen Ebene. Sie lässt sich auf die Frage reduzieren: Wann soll, wann darf diese Methode angewandt werden? Diese wiederum steht im Zusammenhang mit der Frage der notwendigen Transparenz des ganzen Vertragswerks und der darauf beruhenden Entscheidungen. Und sie ihrerseits führt zu

dem immanenten Problem der unmittelbaren demokratischen Legitimation von Rechtsetzungsbeschlüssen, d. h. der Parlamentarisierung des europäischen Integrationsprozesses überhaupt und damit nicht zuletzt auch zur Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Entscheidungsstruktur.

Quellen u.a.:

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission über die Zukunft der Europäischen Union, Europäisches Regieren, Erneuerung der Gemeinschaftsmethode, KOM (2001) 727 endgültig, 5.12.2001, Ratsdok.-Nr. 15096/01
- Wessels, Wolfgang, Jean Monnet – Mensch und Methode, überschätzt und überholt?, in: Reihe Politikwissenschaft, 74, Institut für Höhere Studien (HS), Wien, Mai 2001

Bearbeiter: MR Dr. Schoof, Fachbereich XII

Konstituierung des Europäischen Konvents

vom 18.4.2002, lfd. Nr. 14/2002

Einführung

Am 28. Februar tagte in Brüssel erstmals der Europäische Konvent, dessen Einsetzung auf dem EU-Gipfel im belgischen Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 beschlossen worden war. Der Konvent, der sich nunmehr aus insgesamt 105 Mitgliedern – davon mehrheitlich Parlamentarier - zusammensetzt, hat zum Ziel, entsprechend der „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“ künftige Reformen der EU für die Regierungskonferenz 2004 inhaltlich vorzubereiten (vgl. Aktueller Begriff 35/01). Der Konventspräsident Valéry GISCARD D' ESTAINING hat in seiner Eröffnungsansprache angekündigt, erste Schlussfolgerungen des Konvents in Form eines Entwurfs für einen „Verfassungsvertrag für die Europäische Union“ beim europäischen Gipfel in Sevilla Mitte Juni dieses Jahres vorzustellen. Eine endgültige Textfassung des Arbeitsergebnisses könnte nach bisherigen Planungen am Ende des griechischen Ratsvorsitzes im Juni 2003 bzw. zu Beginn der folgenden italienischen Präsidentschaft vorgelegt werden. Das Plenum hat zwischenzeitlich seine inhaltlichen Beratungen in einer ersten Arbeitssitzung am 21. März aufgenommen.

Arbeitsprogramm und Arbeitsweise des Konvents

Der Konvent, der in Brüssel öffentlich tagt, wird seine Beratungen in insgesamt drei Etappen aufgliedern. Danach soll mit einer so genannten Anhörungsphase begonnen werden, in der vorhandene Konzeptionen zusammengetragen werden sollen. In einer zweiten Phase sollen die vorgebrachten Konzepte analysiert, in einer dritten schließlich zu einem möglichst konsensualen Vorschlag zusammengeführt werden. Der Präsident wird auf jeder Tagung des Europäischen Rates mündlich über den Fortgang der Arbeiten Bericht erstatten. Es ist beabsichtigt, alle Dokumente des Konvents insbesondere mittels Internet der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Eine Beteiligung der Zivilgesellschaft, d.h. von Verbänden, Nichtregierungsorganisationen etc., soll über ein sog. Forum sichergestellt werden. Bis Ende Juli sind derzeit fünf weitere Plenartagungen des Konvents (zwei pro Monat über jeweils zwei Tage) geplant. Vorgesehen ist für die nächsten Vollversammlungen im April eine Debatte über die politischen Aufgaben der Union, gefolgt von einer Thematisierung der Art und Weise der Ausübung der Zuständigkeiten sowie der Frage nach der demokratischen Arbeit der Institutionen der Union während des im Mai stattfindenden Plenums.

Verwaltungsunterbau und Finanzierung

Der Konvent wird in seiner Arbeit in organisatorischer Hinsicht von einem eigens zu diesem Zweck eingerichteten Sekretariat unter der Führung des früheren Leiters des britischen diplomatischen Dienstes, Sir John KERR, unterstützt. Das Sekretariat umfasst insgesamt rund 14 Mitarbeiter, die sich überwiegend aus Beamten des Rates, der Kommission und der Verwaltung des Europäischen Parlaments zusammensetzen. Die Beitrittskandidaten werden von einem eigenen Vertreter im Sekretariat repräsentiert. Daneben steht dem Präsidenten GISCARD D'ESTAING ein eigener persönlicher Mitarbeiterstab in Form eines Kabinetts zur Seite.

Zur Finanzierung des Konvents wurde mit Beschluss vom 21. Februar 2002 von den Regierungsvertretern der EU-Staaten außerhalb des gemeinschaftlichen Haushalts ein Fonds eingerichtet, der – mit Ausnahme von Infrastrukturausgaben – sämtliche Kosten abdecken soll. Der Betrag der Ausgaben des Fonds wird für den Zeitraum vom 28. Februar bis zum 31. Dezember 2002 auf vier Mio. Euro veranschlagt und ebenso wie darin nicht enthaltene Ausgaben für die erforderliche Logistik des Konvents in Höhe von ca. 6,5 Mio. Euro vom Rat, dem Europäischen Parlament und der Kommission gemäß einer

entsprechenden interinstitutionellen Vereinbarung vom 1. März 2002 zur Verfügung gestellt.

Geschäftsordnung bzw. „Arbeitsmethoden“ des Konvents

Bis zuletzt umstritten war die Geschäftsordnung des Konvents, die nunmehr unter der o.g. Bezeichnung vom Plenum in einer von einem ursprünglichen Entwurf des Präsidiums deutlich abweichenden Fassung gebilligt worden ist. Mit dieser besonderen Bezeichnung sollte zum Ausdruck gebracht werden, dass es sich bei dem aus 17 Artikeln bestehenden Reglement keinesfalls um eine detailliert geregelte Geschäftsordnung im herkömmlichen Sinne handeln soll, wie es von den parlamentarischen Versammlungen her bekannt ist. Vielmehr sollte hier ein flexibel handhabbares Instrument geschaffen werden, mit dem den besonderen Erfordernissen des Konvents Rechnung getragen werden kann. Dementsprechend fehlen klassische Instrumente wie Abstimmungen und Quoren, um nicht von vornherein eine mögliche Konsensfindung zu vereiteln, die für die Arbeit des Konvents gelten soll. Für den Fall eines am Ende der Beratungen nicht zu erreichenden Konsenses können jedoch auch einzelne Optionen unter Hinweis auf die jeweilige Befürwortung im Konvent als Arbeitsergebnisse präsentiert werden. Die stellvertretenden Konventsmitglieder verfügen über ein Anwesenheitsrecht, über ein Rederecht jedoch nur dann, wenn das eigentliche Mitglied verhindert ist. Die Beratungen werden in den elf bisherigen Amtssprachen abgehalten.

Grundsätzlich werden dem Präsidium durch die „Arbeitsmethoden“ sehr weitreichende Befugnisse verliehen. So obliegt dem Präsidenten neben der Leitungsbefugnis das Recht, den Konvent mit Zustimmung des Präsidiums einzuberufen. Das Präsidium stellt Terminpläne und Tagesordnungen auf, wobei den Delegierten hier ein Antragsrecht zusteht, sofern der Antrag von einer „signifikanten Zahl“ von Mitgliedern gestellt wird. Das Präsidium entscheidet über Verfahrensfragen und entscheidet auf Vorschlag von Mitgliedern des Konvents über die Einladung von anzuhörenden Experten. Der Präsident oder eine „signifikante Zahl“ von Mitgliedern des Konvents kann auf der Grundlage der im Konvent geäußerten Auffassungen empfehlen, dass das Präsidium Arbeitsgruppen des Konvents einsetzt, wobei dem Präsidium die Entscheidung über deren Mandat, die Arbeitsmodalitäten und die Zusammensetzung obliegt. Angesichts der insbesondere im Hinblick auf die weitreichenden Befugnisse des Präsidiums von Parlamentarierseite geäußerten Bedenken wurde vereinbart, die „Ar-

beitsmethode“ in zwei bis drei Monaten dann einer Überarbeitung zu unterwerfen, wenn sie nicht funktionieren sollte. Einige Mitglieder vertraten jedoch die Auffassung, dass eine „flexible und pragmatische Handhabung“ der „Arbeitsmethoden“ durch das Präsidium eine erneute Änderungsdebatte vermeiden könnte.

Endgültige Zusammensetzung

Die Vorgaben des Laeken-Gipfels in Bezug auf die Zusammensetzung des Konvents (vgl. Aktueller Begriff 35/01) wurden nunmehr wie folgt umgesetzt: Dem insgesamt zwölfköpfigen **Präsidium** des Konvents, welchem als eigentlichem Lenkungsorgan des Gremiums aller Voraussicht nach eine zentrale Funktion zukommen wird, gehören neben dem bereits in Laeken ernannten Präsidenten GIS-CARD D' ESTAING (Frankreich) sowie den beiden Vizepräsidenten DEHAENE (Belgien) und AMATO (Italien) die folgenden Mitglieder an:

Das übrige Präsidium	
<u>Als Vertreter der nationalen Parlamente:</u> Gisela STUART (Verein. Königreich) John BRUTON (Irland)	<u>Als Vertreter des Europäischen Parlaments:</u> I. MÉNDEZ DE VIGO (EVP-ED/ E) Klaus HÄNSCH (SPE/ D)
<u>Als Vertreter der nationalen Regierungen:</u> H. CHRISTOPHERSEN (Dänemark) Ana PALACIO (Spanien) Georgios KATIFORIS (Griech.)	<u>Als Vertreter der Kommission:</u> Kommissar Michel BARNIER Kommissar Antonio VITORINO

Die Mitgliedstaaten sind im Konvent mit jeweils einem Vertreter der nationalen Regierung (insgesamt also 15 Regierungsvertretern) sowie jeweils zwei Vertretern der nationalen Parlamente (insgesamt also 30 Parlamentariern) vertreten.

Die deutschen Parlamentsvertreter wurden von Bundestag (Abg. Prof. Dr. Meyer, SPD) und Bundesrat (Ministerpräsident Erwin Teufel, CDU) ernannt.

Die Gruppe umfasst im Einzelnen die folgenden Delegierten:

Land	Vertreter der	
	nationalen Regierungen	nationalen Parlamente
Belgien	Louis MICHEL	Karel DE GUCHT Elio DI RUPO
Dänemark	Henning CHRISTOPHERSEN	Peter SKAARUP Henrik Dam KRISTENSEN
Deutschland	Peter GLOTZ	Jürgen MEYER Erwin TEUFEL
Griechenland	Georges KATIFORIS	Paraskevas AVGERINOS Marietta YANNAKOU-KOUTSIKOU
Spanien	Ana PALACIO	Gabriel Cisneros LABORDA Josep Borrell FONTELLES
Frankreich	Pierre MOSCOVICI	Alain BARRAU Hubert HAENEL
Irland	Ray MCSHARRY	Proinsias DE ROSSA John BRUTON
Italien	Gianfranco FINI	Marco FOLLINI Lamberto DINI
Luxemburg	Jacques SANTER	Paul HELMINGER Ben FAYOT
Niederlande	Hans VAN MIERLO	Frans TIMMERMANS René VAN DER LINDEN
Österreich	Hannes FARNLEITNER	Caspar EINEM Reinhard Eugen BÖSCH
Portugal	João DE VALLERA	Alberto COSTA Eduarda AZEVEDO
Finnland	Teija TIILIKAINEN	Kimmo KILJUNEN Matti VANHANEN
Schweden	Lena HJELM-WALLÉN	Sören LEKBERG Göran LENNMARKER
Vereinigtes Königreich	Peter HAIN	David HEATHCOAT-AMORY Gisela STUART

Die 16 **Vertreter des Europäischen Parlaments** werden als Delegation beim Konvent von Inigo Mendez DE VIGO (EVP-ED/ ESP) und dessen beiden Stellvertretern **Klaus HÄNSCH (SPE/ D)** und Andrew DUFF (ELDR/ UK) angeführt:

(Übrige) Vertreter des Europäischen Parlaments	
Olivier DUHAMEL (SPE/ F) Linda MCAVAN (SPE/ UK) Anne VAN LANCKER (SPE/ B) Luis MARINHO (SPE/ P) Alain LAMASSOURE (EVP-ED/ F) J. VOGGENHUBER (GRÜNE/ AUS) Jens-Peter BONDE (EDU/ DK)	S.-Y. KAUFMANN (KVEL-NGL/ D) C. MUSCARDINI (JEN/ IT) Elmar BROK (EVP-ED/ D) Hanja MAIJ-WEGGEN (EVP-ED/ NL) Antonio TAJANI (EVP-ED/ IT) Timothy KIRKHOPE (EVP-ED/ UK)

Die **beitrittswilligen Länder** Zypern, Malta, Ungarn, Polen, Rumänien, Slowakei, Litauen, Lettland, Estland, Bulgarien, Tschechien, Slowenien und Türkei werden durch jeweils zwei Vertreter der nationalen Parlamente sowie jeweils einen Regierungsvertreter, also insgesamt 39 Delegierte, im Konvent vertreten. Diese Delegierten haben das Recht, Vorschläge zu machen und mitzuverhandeln, „ohne freilich einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnet, verhindern zu können“, wie es in der Laekener Erklärung heißt. Ein Vertreter der Beitrittsländer wird zu den Beratungen des Präsidiums eingeladen.

Weitere Beobachter entsendet der Ausschuss der Regionen (Josef CHABERT, Patrick DEWAELE, Claude DU GRANRUT, **Manfred DAMMEYER**, Claudio MARTINI und Eduardo ZAPLANA), der Wirtschafts- und Sozialausschuss (Göke Daniel FRERICHS, Roger BRIESCH, Anne-Maria SIGMUND) und die europäischen Sozialpartner (Emilio GABAGLIO und Joao CRAVINHO). Der europäische Bürgerbeauftragte Jacob SÖDERMAN ist ebenfalls als Beobachter zu den Konventsberatungen eingeladen.

Die **Kontakte mit der Zivilgesellschaft** werden mittels eines virtuellen Forums (Nutzung insbesondere des Internets), einer ständigen Beobachtung des Konvents durch die Nichtregierungsorganisationen, einer Veranstaltung von Anhörungen vor dem Konvent sowie mittels eines Aufrufs an die Medien, über die Arbeiten des Konvents zu berichten, bestehen. Daneben wurde von Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Umwelt, Soziales, Entwicklung und Verteidigung der Menschenrechte zusammen mit dem Europäischen Gewerkschaftsbund eine „Kontaktgruppe der Zivilgesellschaft“ eingerichtet, deren Vertreter regelmäßige Zusammenkünfte mit dem für den Dialog mit Nichtregierungsorganisationen und der Zivilgesellschaft zuständigen Vizepräsidenten des Konvents, Jean-Luc DEHAENE, beabsichtigen. Außerdem haben sich acht Organisationen (Interfraktionelle Arbeitsgruppe im Europäischen Parlament; Europäische Liga für Wirtschaftliche Zusammenarbeit; Europäische Jungsozialisten; Europäische Bewegung International; Bewegung der liberalen und radikalen Jugend in der EU; Europäische Realitäten der Gegenwart; Union Europäischer Föderalisten; Junge Europäische Föderalisten) zur „Voix fédéraliste“ („Föderale Stimme – Netzwerk für eine Europäische Verfassung“) zum Zwecke der Bildung einer gemeinsamen Plattform zusammengeschlossen. Eine Anhörung der Zivilgesellschaft ist für Juni dieses Jahres geplant.

Quellen:

- Offizielle Dokumente und Informationen des Konvents, die über die Internetadresse: <http://european-convention.eu.int> eingesehen und abgerufen werden können
- Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Europäischem Parlament und Kommission über die Finanzierung des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union vom 1. März 2002 (2002/C 54/01), ABl. EG C 54/1 vom 1.3.2002
- Verschiedene Pressemitteilungen des Bulletin Quotidien Europe

Bearbeiter: RR z.A. Niklas Görlitz, Fachbereich XII

Die Mittelmeerpolitik der EU

vom 24.4.2002, lfd. Nr. 16/2002

Nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation und parallel zu ihrer Erweiterungspolitik gegenüber den Staaten Ost- und Mitteleuropas intensivierte die EU seit Ende der achtziger Jahre ihre Beziehungen zum Mittelmeerraum. Mitentscheidend dafür war die gestiegene geostrategische Bedeutung dieses südlichen Vorfelds der europäischen Sicherheits- und Stabilitätszone, die Bedrohung durch den militanten Islamismus sowie die sich vor allem in den nordafrikanischen Maghrebstaaten ausbreitende Armut und Arbeitslosigkeit, die, verstärkt durch das hohe Bevölkerungswachstum, den Migrationsdruck auf die südlichen EU-Staaten in Zukunft noch ansteigen lassen wird. Prognosen gehen für die nächsten 30 Jahre von einem Bevölkerungsanstieg in Nordafrika von 70 auf 140 Mio. Einwohner aus.

1990 legte die EG Leitlinien für eine neue Mittelmeerpolitik und die Errichtung eines Wirtschaftsraumes Europa-Mittelmeer fest. Nachdem im Sommer 1994 der Europäische Rat auf Korfu zu einer Stärkung der EU-Mittelmeerpolitik aufgerufen hatte, schlug die Europäische Kommission im selben Jahr die Entwicklung einer Partnerschaft zwischen der EU und den anderen Anrainern des Mittelmeeres vor. Der Europäische Rat bestätigte 1994 in Essen und 1995 in Cannes die von der Kommission ausgearbeitete Verordnung über finanzielle und technische Hilfe bei der Reform der sozialen und ökonomischen Strukturen der Mittelmeerländer (MEDA) und befürwortete die baldige Durchführung einer Mittelmeerkonferenz auf Ebene der Außenminister.

Nach diesen Vorplanungen fand am 27./28. November 1995 unter spanischer Ratspräsidentschaft in Barcelona, unter Beteiligung der

Europäischen Kommission, ein erstes Treffen der Außenminister der EU-Mitgliedstaaten, sowie Marokkos, Algeriens, Tunesiens, Ägyptens, Israels, Jordaniens, Syriens, der Türkei, Zyperns, Maltas, des Libanon und von Vertretern der palästinensischen Autonomiebehörde statt. Nach dem Vorbild der KSZE (OSZE) war dieses Treffen als Ausgangspunkt zu einem umfassenden, vertrauensbildenden Konferenzsystem gedacht. Die Teilnehmer verabschiedeten die „Deklaration von Barcelona“ mit Leitlinien und Schwerpunkten für den Auf- und Ausbau der Beziehungen zwischen der EU und den Mittelmeeranrainerstaaten sowie einem Arbeitsprogramm. Darin wurde der Rahmen dieser zukünftigen Beziehungen festgelegt und eine „euro-mediterrane Partnerschaft“ mit dem Ziel ins Leben gerufen, „das Mittelmeerbecken zu einem Gebiet des Dialogs, des Austauschs und der Zusammenarbeit zu machen, das Frieden, Stabilität und Wohlstand, eine Stärkung der Demokratie und die Achtung der Menschenrechte garantiert“.

Analog zum KSZE-Schlussdokument besteht die in Barcelona unterzeichnete Erklärung aus **drei Körben**. Der erste Korb (**Politik und Sicherheit**) enthält Verpflichtungen zur Einhaltung der Menschenrechte und Förderung eines verstärkten politischen Dialoges sowie ein Bekenntnis zur Demokratie und zur Achtung des gesellschaftlichen Pluralismus. Eine von den Teilnehmern noch zu erarbeitende „Charta für Frieden und Stabilität“ soll die Grundsätze der Erklärung von Barcelona, insbesondere die friedliche Streitbeilegung, die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Rüstungskontrolle, die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus, Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte umsetzen. Der zweite Korb (**Wirtschaft und Finanzen**) strebt die Intensivierung der ökonomischen Beziehungen zwischen der EU und den Staaten des Mittelmeerraumes und die Schaffung einer euromediterranen Freihandelszone bis zum Jahr 2010 an, die durch bilaterale Europa-Mittelmeer-Abkommen zwischen der EU und diesen Anrainerstaaten realisiert werden soll. Seither wurden mit Tunesien (1995), Israel (1995), Marokko (1996), Jordanien (1997), Ägypten (1999) Algerien (2001) und dem Libanon (2002) entsprechende Abkommen geschlossen. Zusammen mit den EU-Beitrittskandidaten und den EFTA-Staaten wird diese Freihandelszone einmal fast 40 Länder mit ca. 400-600 Mio. Verbrauchern umfassen. Auch im Binnenhandel zwischen den südlichen Anrainerstaaten selbst soll bis 2010 der Freihandel realisiert werden. Der dritte Korb (**Partnerschaft im sozialen, kulturellen und humanitären Sektor**) fördert die Entwicklung sozialer

und kultureller Aspekte und dient insbesondere der Achtung und dem Verständnis für die jeweilige Kultur und Religion. Zum dritten Korb zählen zudem die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Nichtregierungsorganisationen, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und die Behandlung von Migrationsfragen.

Zur Umsetzung dieses Maßnahmenpakets wurden von 1995 bis 1999 Mittel in Höhe von 4,68 Mrd. € aus dem Gemeinschaftshaushalt auf der Grundlage der MEDA I-Verordnung für die wirtschaftliche Entwicklung bereitgestellt. Im Vordergrund stand dabei die Förderung des sozioökonomischen Gleichgewichts (40%), regionaler Projekte (14%), des privaten Sektors (30%) und Strukturanpassungen (16%). Ergänzt wurden diese Mittel durch Zahlungen der Europäischen Investitionsbank (EIB) sowie bilaterale Zusagen der EU-Mitgliedstaaten, durch die sich die Höhe der bereitgestellten Finanzmittel fast verdoppelte.

Während die 2. Europa-Mittelmeerkonferenz auf Malta 1997 im Wesentlichen der Initiierung der in Barcelona eingeleiteten Projekte diente, kam es auf der 3. Europa-Mittelmeerkonferenz in Stuttgart 1999 zu einer ersten Evaluierung der bisherigen Bemühungen. Dabei stellte sich heraus, dass im zurückliegenden Zeitraum nur etwa ein Viertel der bereitgestellten EU-Mittel abgerufen wurde. Ursache für dieses weit hinter den Erwartungen zurückbleibende Ergebnis waren mangelnde Verwaltungsinfrastrukturen, bürokratische Hemmnisse und politische Instabilitäten in den Mittelmeerländern. Trotz der ernüchternden Zahlen kam die 4. Europa-Mittelmeer-Konferenz 2000 in Marseille überein, im Zeitraum von 2000 bis 2006, 5,35 Mrd. € im Rahmen von MEDA II bereitzustellen, wobei diese Mittel durch Kredite der Europäischen Investitionsbank in Höhe von 7,4 € ergänzt werden. Die im April 2002 in Valencia geplante 5. Europa-Mittelmeerkonferenz wird sich vor dem Hintergrund der Eskalation der Gewalt im Nahen Osten vordringlich auf die Revitalisierung des Barcelona-Prozesses konzentrieren.

Neben den genannten internen Schwachstellen bei der konkreten Umsetzung der finanziellen Unterstützungsmaßnahmen liegt eine strukturelle Schwäche des Barcelona-Prozesses gerade auch in seiner engen Verknüpfung mit der politischen Entwicklung im Nahen Osten. Bei den Arbeiten an der „Charta über Stabilität und Sicherheit“, die als Kernstück für eine weitere Zusammenarbeit dienen soll, wurden in den zurückliegenden Jahren keine substantiellen Fortschritte erzielt.

Die Verabschiedung dieser Charta scheiterte bisher nicht zuletzt auch an unterschiedlichen Vorstellungen zwischen der EU und den Mittelmeerstaaten über die im ersten Korb behandelte Forderung nach Achtung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte. Es ist bisher zudem nicht gelungen, die politischen und wirtschaftlichen Strukturen in den Ländern des südlichen Mittelmeerraumes entscheidend zu demokratisieren oder zu liberalisieren. Vielmehr sind die meisten dieser Staaten bis auf Israel weiterhin autoritär geprägt und die Volkswirtschaften staatlich dominiert. Nach der Verabschiedung der gemeinsamen Strategie für den Mittelmeerraum im Rahmen der GASP durch den Europäischen Rat von Feira im März 2000 befindet sich die in Barcelona vereinbarte Euro-Mediterrane Partnerschaft in einer Phase der Umstrukturierung. Überlegungen zur Gründung einer Europa-Mittelmeer-Bank sind noch nicht zum Abschluss gekommen.

Quellen:

- Sven Behrendt: Die Nahost- und Mittelmeerpolitik, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Jahrgänge 1996-2001
- Wulfdiether Zippel: Die Mittelmeerpolitik der EU, Baden-Baden 1999

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

EUROJUST, das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft und OLAF

vom 28.5.2002, lfd. Nr. 20/2002

1. Eurojust

Mit Beschluss des Rates über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität vom 28. Februar 2002 wurde Eurojust als Einrichtung der Europäischen Union mit eigener Rechtspersönlichkeit auf der Grundlage von Art. 31 und 34 Abs. 2 lit. c) EU-Vertrag geschaffen. Der Beschluss erging im Rahmen der sogenannten „Dritten Säule“ der EU, die Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen beinhaltet und in den Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit der EU-Staaten fällt.

Im Unterschied zu der polizeilichen Partnerorganisation Europol soll Eurojust als dessen justizielles Pendant zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden schweren bzw. organisierten Kriminalität eine sachgerechte **Koordinierung der nationalen Staatsanwaltschaften**, einen entsprechenden **Informationsaustausch** sowie die Erledigung von Rechtshilfe- und Auslieferungsersuchen erleichtern, ohne dabei jedoch über eigene Ermittlungskompetenzen zu verfügen. In seinem Zuständigkeitsbereich hat Eurojust konkret die Aufgabe, sich mit nationalen Staatsanwaltschaften der beteiligten Mitgliedstaaten über laufende Verfahren auszutauschen und die Möglichkeit und Notwendigkeit koordinierter Aktionen zu prüfen. Dabei sind Informationen über Rechtssysteme der Partnerstaaten bei der Leitstelle Eurojust ebenso abrufbar wie solche über transnationale Fälle. Auch Sprachbarrieren sollen auf diese Weise überwunden werden. Eurojust besteht aus nationalen Staatsanwälten, Richtern oder Polizeibeamten, die von den EU-Mitgliedstaaten entsandt werden.

Der **Zuständigkeitsbereich von Eurojust** erstreckt sich gemäß Art. 4 des Eurojust-Beschlusses zunächst auf diejenigen Kriminalitätsformen und Straftaten, die nach der jeweils geltenden Fassung des Art. 2 des Europol-Übereinkommens vom 26. Juli 1995 in die Zuständigkeit von Europol fallen. Dazu zählen z. Zt. Delikte aus dem Bereich des **Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und sonstiger schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität** wie etwa illegaler Handel mit nuklearen Substanzen, Schleuserkriminalität, Menschenhandel und Kraftfahrzeugkriminalität. Ausdrücklich angeführt werden in dem Eurojust-Beschluss des Rates daneben Computerkriminalität, Betrug und Korruption, Geldwäsche, Umweltkriminalität, die Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung sowie andere Straftaten, die zusammen mit den ausdrücklich aufgezählten Kriminalitätsformen und Straftaten begangen worden sind. Bei anderen als den genannten Straftaten kann Eurojust ergänzend gemäß seinen Zielen die Ermittlungen und Strafverfolgungsmaßnahmen auf Antrag einer Behörde eines Mitgliedstaats unterstützen.

Schon auf seiner Tagung in Tampere im Herbst 1999 hatte der Europäische Rat auf Antrag der Bundesregierung die Einrichtung von Eurojust beschlossen. Zusätzlich beschloss er im Dezember 2000 in Nizza zunächst die Einrichtung einer vorläufigen Stelle, Pro-Eurojust genannt, die bereits am 1. März 2001 ihre Arbeit aufgenommen hatte. Diese Stelle übernahm bis zur Einrichtung von Eurojust die Aufgabe, die Zusammenarbeit der mitgliedstaatlichen Staatsanwaltschaften

auf dem Gebiet der Bekämpfung der schweren grenzüberschreitenden Kriminalität zu verbessern und die Koordinierung von Ermittlungen anzuregen und zu verstärken.

2. Das Projekt einer künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft

Die Europäische Kommission stellte am 11. Dezember 2001 das Grünbuch über eine künftige Europäische Staatsanwaltschaft als Bestandteil ihres weitgefächerten Aktionsplans für die Jahre 2001 - 2003 zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften vor. Obwohl diesem Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ein Vorschlag über die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft zugrunde liegt, den die Kommission bereits angenommen hat, dient es wie alle Grünbücher lediglich der **Konsultation**. Es soll Grundlage sein für weitergehende Überlegungen darüber, wie dieser Vorschlag mittelfristig umgesetzt werden könnte. Die Kommission greift in dem Grünbuch ihren Beitrag für die Regierungskonferenz 2000 auf, in dem sie vorgeschlagen hatte, einen neuen Art. 280a in den EG-Vertrag einzufügen. Durch diese Vertragsänderung soll die Rechtsgrundlage für die Ernennung eines künftigen Europäischen Staatsanwaltes geschaffen werden, der (ausschließlich) im Bereich des **Schutzes der finanziellen Interessen der Gemeinschaft** ermitteln und vor Gericht der Mitgliedstaaten Anklage erheben soll. Es geht also um den Kampf gegen den Betrug mit EU-Mitteln (der EU gehen jährlich mehrere hundert Millionen Euro durch Betrug verloren), wobei die bisherige Zersplitterung des europäischen Strafrechtsraumes in diesem Punkte sowie dadurch bedingte Ineffizienzen bei der Strafverfolgung überwunden werden sollen. Die Organisation der Europäischen Staatsanwaltschaft sowie das anwendbare Straf- und Strafverfahrensrecht sollen sekundärrechtlich geregelt werden. Dabei geht jedoch der generelle Ansatz bei diesem Grünbuch dahin, auf europäischer Ebene nur das unabdingbar Notwendige zu regeln und im Übrigen auf das nationale Recht und die nationalen Systeme zurückzugreifen.

Die Kommission erwartet bis zum 1. Juni dieses Jahres Stellungnahmen interessierter Kreise. Der **Europausschuss des Deutschen Bundestages** hat sich bereits im Rahmen eines im Januar dieses Jahres durchgeführten Fachgesprächs ausgiebig mit der Thematik befasst und in einem plenarersetzenden Beschluss gegenüber der

Bundesregierung deutlich gemacht, dass die Bekämpfung von Betrug, Korruption und Misswirtschaft in der Europäischen Kommission weiterhin eine vorrangige Aufgabe der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten sei. Der Rat hat sich zwischenzeitlich nur zurückhaltend zu dem Projekt geäußert. Die Mitgliedstaaten scheinen derzeit der Auffassung zu sein, dass die Zeit für eine derartige Entscheidung noch nicht reif ist.

Bereits jetzt existiert in der EU mit dem von der Kommission unabhängigen, seit 1. Juni 1999 tätigen Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (**OLAF**) eine Institution zur Betrugsbekämpfung. Diese Einrichtung hat zur Aufgabe, in den Organen, Einrichtungen und Ämtern der EU administrative Untersuchungen über mögliche Fälle von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Gemeinschaft aufzudecken und zu bekämpfen. Daneben hat die Kommission am 23. Mai 2001 einen auf Artikel 280 Abs. 4 EG-Vertrag gestützten Vorschlag für den Erlass einer Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft vorgelegt, der derzeit politisch diskutiert wird.

Quellen:

- Beschluss des Rates vom 28.02.2002 über die Errichtung von Eurojust, ABl. EG L 63/1 vom 6.3.2002
- Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (KOM 2001/715 endg.)
- Vorschlag der Kommission zum Erlass einer Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft (KOM(2001) 272 endg.)
- Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22.02.2002 (BT-Drs. 14/8323)

*Bearbeiter: RR z.A. Görlitz; Rechtsreferendarin Julia Lücke,
Fachbereich XII*

Estland auf dem Weg in die EU

vom 17.6.2002, lfd. Nr. 24/2002

Die Republik Estland erlangte im August 1991 nach Jahrzehnten sowjetischer Okkupation ihre staatliche Unabhängigkeit wieder. Seit der Wiederbegründung des Landes herrscht Einigkeit unter allen politischen Kräften darüber, möglichst rasch der EU sowie der NATO beizutreten. Nachdem Estland sein Interesse an einer Mitgliedschaft in der EU geäußert hatte, wurde im November 1994 eine assoziierte Partnerschaft mit der EU ausgehandelt. Am 1. Januar 1995 trat dann ein Freihandelsabkommen mit der EU in Kraft, im Juni des gleichen Jahres unterschrieb Estland ein Assoziationsabkommen (Europaabkommen) mit der EU und im November 1995 bewarb sich Estland offiziell um den Beitritt zur EU. Die Staats- und Regierungschefs der EU beschlossen im Dezember 1997 auf dem Gipfel von Luxemburg, u.a. mit Estland Beitrittsverhandlungen aufzunehmen. Diese begannen im März 1998, im Juni 2002 waren bereits 26 der insgesamt 30 Verhandlungskapitel vorläufig abgeschlossen.

Das Staatsgebiet von Estland umfasst eine Fläche von 45.227 km². Seine Bevölkerungszahl beträgt 1,37 Mio. Einwohner. 80 % der Gesamtbevölkerung besitzen mittlerweile die estnische Staatsangehörigkeit, 7 % sind Staatsangehörige anderer Länder (überwiegend Russlands), 13 % sind staatenlos. Fast ein Viertel der Gesamtbevölkerung ist russischer Abstammung. Die meisten ethnischen Russen sind in der Phase der sowjetischen Fremdherrschaft in Estland angesiedelt worden, überwiegend zur Arbeit in den Kombinatn im Nordosten des Landes. Die Rechte der russischsprachigen Minderheit werden heute in Estland geachtet und geschützt. Staatssprache ist das Estnische, die russische Sprache wird jedoch in jenen Gebieten, in denen die russischsprachige Bevölkerung die Mehrheit bildet, vor Gericht und in der Verwaltung weiterhin verwendet. Russisch ist zudem die Sprache in den dortigen Schulen. Seit dem Inkrafttreten des Staatsangehörigkeitsgesetzes 1992 erhielten 115.000 Nichtesten die estnische Staatsangehörigkeit.

Infolge des rasanten wirtschaftlichen Transformationsprozesses hat sich in den vergangenen zehn Jahren die Wirtschaftsstruktur des Landes grundlegend verändert. Fast alle staatlichen Unternehmen sind inzwischen privatisiert, ebenso der Grund und Boden. Estland besitzt heute eine moderne, funktionsfähige und stabile Marktwirt-

schaft, die ein marktfreundliches Umfeld bietet. Im Vordergrund der estnischen Wirtschaft stehen Dienstleistungen, Handel, Transport und Kommunikation. Existenzgründungen spielen beim Wirtschaftswachstum eine erhebliche Rolle. Im Jahr 2000 waren in Estland fast 25.000 Unternehmen tätig, was einer Steigerungsrate von 12 % im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Die Mehrheit der estnischen Betriebe bilden klein- und mittelständische Unternehmen (KMU), die rund die Hälfte aller Erwerbstätigen beschäftigen. Wesentliche Faktoren für den wirtschaftlichen Erfolg des Landes sind verlässliche und berechenbare wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen, eine stabile Währung, niedrige Lohnkosten, eine von bürokratischen Zwängen und Regulierungen befreite liberale Wirtschaftspolitik sowie eine geographisch günstige Lage für den Transithandel mit Russland.

Estland ist es seit der Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit gelungen, seine vormals zwangsweise auf die Sowjetunion ausgerichteten Handelsströme in Richtung Westen umzukehren. Im Jahr 2000 gingen 77 % der Ausfuhren Estlands in die EU, 85 % seiner Importe kamen aus der EU, wodurch die Länder der EU einen leichten Handelsüberschuss besitzen. Wichtigste Handelspartner Estlands sind Finnland und Schweden. 33,9 % der Exporte gehen nach und 18,1 % der Importe kommen aus Finnland. Der deutsche Anteil am estnischen Exporthandel beträgt 6,9 % und am Import 11 % (alle Zahlen für 2001). Estnische Exportprodukte sind vor allem Maschinen, Elektrogeräte, Holz, Textilien und Agrarprodukte.

Da es so gut wie keine Zugangsbeschränkungen zum estnischen Markt gibt, ist das Land für ausländische Investoren besonders attraktiv. Unter den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten liegt Estland bei den Pro-Kopf-Direktinvestitionen mit 1.400 US \$ zwischen 1989–2000 an dritter Stelle. Bei den Investitionen liegt Schweden an erster und Finnland an zweiter Stelle, Deutschland liegt abgeschlagen auf dem achten Platz. Besonderes Ziel ist der estnische Bankensektor, der sich zu 90 % in ausländischer Hand befindet.

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) weist nach erheblichen Rückgängen in der Umbruchsphase und einem leichten Rückgang während der Russlandkrise von 1999 nunmehr wieder ein stabiles Wachstum auf. 2000 wuchs das BIP um 6,9 %, im Jahr 2001 um 5,4 %, für die nahe Zukunft wird sogar ein Wachstum von 8 % erwartet. Trotz dieser hohen Wachstumsraten stellt die durch die einschneidenden Umstrukturierungsmaßnahmen hervorgerufene Arbeitslosigkeit weiterhin ein

Problem dar. Die Arbeitslosenrate betrug im Jahr 2000 13,7 % und 2001 12,6 %. Für die nächsten Jahre wird jedoch mit einem allmählichen Rückgang der Arbeitslosigkeit gerechnet.

Der Anteil der Landwirtschaft am BIP ist in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken, im Jahr 2000 betrug er noch 6,3 %. Die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Wirtschaftssektor ging in den zurückliegenden Jahren auf 7,4 % der Gesamtzahl der Beschäftigten zurück. Hauptagrarimporte aus der EU sind Getränke, Zucker, Süßwaren, Kaffee, Tee, Gewürze und Fleisch. Hauptexportprodukt der estnischen Landwirtschaft in die EU sind Milcherzeugnisse. Sie bilden 54 % der landwirtschaftlichen Exporte. In den Verhandlungen über den Beitritt zur EU schlug die Europäische Kommission vor, die Jahresproduktion bei Milcherzeugnissen von 900.000 t auf 500.000 t zu senken, was von estnischer Seite wegen befürchteter negativer Folgen für die Landwirtschaft entschieden abgelehnt wird.

Wichtigste Energiequelle des Landes ist heimischer Ölschiefer, der einen relativ geringen Energiewert besitzt und bei der Verbrennung die Umwelt mit hohen Emissionen belastet. Bei den Beitrittsverhandlungen fordert die EU eine rasche Umstellung auf umweltschonendere Energiequellen, wie z.B. der offshore-Windenergiegewinnung; Estland hingegen tritt für Übergangsfristen in diesem für das Land besonders sensiblen Bereich ein.

Mittlerweile besitzen mehr als die Hälfte aller Esten ein Mobiltelefon. Ebenso verbreitet ist das Internet. Die estnische Regierung ist die erste der Welt, die papierlose Kabinettsitzungen durchführt. Bei der sog. e-governance sitzen die estnischen Minister vor Bildschirmen und arbeiten die Tagesordnung mit Hilfe der modernen Computertechnik ab.

Die EU unterstützt Estland wie die übrigen Kandidatenländer bei der Vorbereitung auf den EU-Beitritt mittels verschiedener Vorbeitritts-hilfen. Das sog. PHARE-Programm (Poland and Hungary Action for Restructuring of the Economy), das 1997 auf weitere Kandidatenländer ausgedehnt wurde, unterstützt den Aufbau der Institutionen und Investitionen, die für die Übernahme des Besitzstandes der Gemeinschaft (acquis communautaire) erforderlich sind, im Zeitraum von 2000 bis 2002 jährlich mit 30 Mio. €. Aus Mitteln des SAPARD-Programms (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) erhält Estland im gleichen Zeitraum jährlich 12,1 Mio. € und aus dem

ISPA-Programm (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten in den Sektoren Umwelt und Verkehr 35 Mio. €.

Quellen:

- Europäische Kommission: Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Estlands auf dem Weg zum Beitritt, SEK (2001) 1747
- homepage des estnischen Außenministeriums: www.vm.ee (Stand 14.Juni 2002)

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Ablauf der Geltungsdauer des EGKS-Vertrages

vom 18.7.2002, lfd. Nr. 28/2002

50 Jahre nach ihrer Gründung endet am 23. Juli 2002 mit dem Auslaufen des EGKS-Vertrages (Art. 97 EGKS-Vertrag) die Existenz der auch Montanunion genannten **Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl** (EGKS). Mit der Gründung der EGKS im Jahre 1952 durch den Pariser Vertrag wurden erstmals nationale Hoheitsrechte auf eine supranationale Organisation übertragen. Der EGKS-Vertrag wird daher vielfach auch als Fundament der europäischen Integration angesehen, wie sie mit der heutigen Europäischen Union (EU) erreicht worden ist. Der Gründung der EGKS folgte im Jahre 1957 mit den – auf unbestimmte Zeit abgeschlossenen – Römischen Verträgen die Gründung der beiden übrigen Gemeinschaften in Gestalt der vormaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, heute Europäische Gemeinschaft (EG)) sowie der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom). Alle drei Europäischen Gemeinschaften bilden gemeinsam die so genannte „Erste Säule“ der heutigen Europäischen Union.

Rückblick

Auf Initiative des französischen Außenministers Robert Schuman (so genannter Schuman-Plan vom 9. Mai 1950) unterzeichneten am 18. April 1951 in Paris die Vertreter der Bundesrepublik Deutschland (Adenauer), des Königreichs Belgien (van Zeeland/Meurice), der Französischen Republik (Schuman), der Italienischen Republik (Sforza), des Großherzogtums Luxemburg (Bech) sowie des Königreichs

der Niederlande (Stikker/van den Brink) den EGKS-Vertrag. Die Grundidee dieses Vertrages stammte vom Leiter des französischen Amtes für Wirtschaftsplanung, Jean Monnet. Der Vertrag zur Gründung der EGKS trat am 23. Juli 1952 in Kraft und war für den Beitritt weiterer westeuropäischer Staaten offen. Zu den ursprünglichen sechs Mitgliedern sind seitdem die übrigen derzeitigen EU-Staaten Dänemark, Großbritannien, Irland, Griechenland, Portugal, Spanien, Finnland, Österreich und Schweden hinzugekommen.

Die EGKS sollte mittels einer so genannten Teilintegration für die damaligen Schlüsselindustrien im Kohle- und Stahlsektor einen gemeinsamen Markt schaffen und damit eine gemeinsame Kontrolle, Planung und Verwertung dieser Grundstoffe bzw. Produkte sowie eine Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten in diesem Sektor ermöglichen. Grundlage hierfür war u.a. die Aufhebung der Binnenzölle und die Angleichung der Außenzölle. Insgesamt gewährleistete die EGKS eine ausgewogene Entwicklung der Produktion und des Vertriebs im Kohle- und Stahlsektor. Sie sorgte für die in diesen Wirtschaftszweigen erforderlichen Umstrukturierungen und industriellen Umwandlungen.

Neben diesen wirtschaftlichen wurden auch allgemeinpolitische Ziele verfolgt. In der Präambel des Gründungsvertrages heißt es, die Mitgliedstaaten seien entschlossen, „durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft unter Völkern zu legen, die lange Zeit durch blutige Auseinandersetzung entzweit waren“. Dementsprechend sollte der Vertrag auch nach Schumans Vorstellungen nicht nur der Beseitigung der deutsch-französischen Erbfeindschaft dienen, sondern darüber hinaus einen Grundstein für eine künftige europäische Föderation legen.

Die vermeintliche Bedrohung Frankreichs durch Deutschland sollte auf diesem Weg ebenfalls ausgeschlossen und eine Mitverfügung Frankreichs über die deutschen Kohlereserven gesichert werden. Mit Inkrafttreten des EGKS-Vertrages endete für Deutschland dementsprechend die internationale Kontrolle des Ruhrgebietes.

Der EGKS-Vertrag sah die Schaffung verschiedener Organe vor. Eine Hohe Behörde mit ihrem ersten Präsidenten Jean Monnet (1952-1955) als Vorläuferin der heutigen Europäischen Kommission und mit damaligem Sitz in Luxemburg nahm die Exekutivrechte wahr. Eine

Gemeinsame Versammlung verfügte über eingeschränkte Kontrollrechte. Die politischen Richtlinien- und Legislativrechte lagen beim so genannten „Besonderen Ministerrat“, der zudem als Bindeglied zwischen den nationalen Regierungen und der Hohen Behörde fungierte. Er musste bei allen grundsätzlichen Entscheidungen gehört werden. Ein Gerichtshof wachte über die Vertragsauslegung. Ein Beratender Ausschuss bestand aus Vertretern der beteiligten Interessengruppen. Der institutionelle Aufbau der Montanunion diente als Vorbild für die später gegründeten Gemeinschaften. Die vormaligen EGKS-Organe wurden nach Gründung der übrigen Gemeinschaften sukzessive mit deren Organen fusioniert.

Ausblick

Die bislang den Bestimmungen des EGKS-Vertrages unterliegenden Wirtschaftszweige Kohle und Stahl werden mit dessen Auslaufen künftig dem gemeinsamen Recht des EG-Vertrages unterstellt, Rechte und Verpflichtungen aus den von der EGKS geschlossenen internationalen Übereinkünften gehen am 24. Juli 2002 auf die Europäische Gemeinschaft über. Bezüglich der Vermögensgegenstände haben die Mitgliedstaaten vereinbart, das nunmehr an die Mitgliedstaaten fallende aktive und passive Vermögen der EGKS bis zu einer endgültigen Übertragung auf die EG vorläufig durch die Kommission verwalten zu lassen und künftig als „Vermögen der EGKS in Auflösung“ zu bezeichnen. Jede Änderung im Hinblick auf den Zweck, zu dem diese Mittel bereitgestellt worden sind, muss einstimmig von den Mitgliedstaaten beschlossen werden. Bezüglich der Organisation und der Finanzierung von Forschungstätigkeiten haben die Mitgliedstaaten Leitlinien festgelegt. Danach sollen die Erträge aus dem EGKS-Vermögen für ein Forschungsprogramm verwendet werden, das den mit der Kohle- und Stahlindustrie zusammenhängenden Sektoren zugute kommt. Nach den Vorgaben des Ratsbeschlusses ist es u.a. Aufgabe der Kommission, das EGKS-Vermögen nach dem Kriterium der langfristigen Rentabilität zu verwalten und die dabei erwirtschafteten Erträge als zweckgebundene Mittel im Gesamthaushaltsplan der EG gesondert auszuweisen. Von den Mitteln des Fonds sollen 27,2 % für den Kohlesektor und 72,8 % für den Stahlsektor bereitgestellt werden.

Diesen Übergangsmodus haben die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten am 27. Februar 2002 in einem vorläufigen Beschluss vereinbart, der wegen der durch die 15 Mit-

gliedstaaten bislang noch nicht abgeschlossenen Ratifizierung des Vertrages von Nizza und des in diesem enthaltenen Protokolls über die finanziellen Folgen des Ablaufs des EGKS-Vertrages und über den Forschungsfonds für Kohle und Stahl notwendig geworden war. Nach den Vorgaben dieses EGKS-Protokolls soll u.a. das gesamte Vermögen der EGKS auf die Europäische Gemeinschaft (EG) übergehen. Die Geltungsdauer des Ratsbeschlusses endet dementsprechend mit der Ratifizierung des Nizza-Protokolls.

Quellen:

- Protokoll über die finanziellen Folgen des Ablaufs des EGKS-Vertrags und über den Forschungsfonds für Kohle und Stahl, Anlage VII zum Vertrag von Nizza
- Beschluss der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über die finanziellen Folgen des Ablaufs der Geltungsdauer des EGKS-Vertrags und über den Forschungsfonds für Kohle und Stahl vom 27.02.2002, ABl. EG Nr. L 79 vom 22.03.2002, S. 42 ff.
- Streinz, Europarecht, 5. Auflage 2001, S. 7

Bearbeiter: RR z. A. Niklas Görlitz, Fachbereich XII

Die Reform des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union

vom 21.8.2002, lfd. Nr. 33/2002

Der **Europäische Rat** ist das politische Hauptorgan der Europäischen Union. In ihm kommen die Staats- und Regierungschefs und der Präsident der Europäischen Kommission zweimal jährlich unter dem Vorsitz des Mitgliedstaats zusammen, der in einem Halbjahr die Ratspräsidentschaft innehat. Gemäß Art. 4 Abs. 1 EUV gibt der Europäische Rat „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest“. Eine weitere wichtige Aufgabe besteht in der Lösung sachpolitischer Konflikte, über die auf Ministerebene keine Einigung zu erzielen ist. Er bestimmt zudem die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien sowie gemeinsame Strategien im Bereich der GASP und wird beim Übergang zu einer gemeinsamen Verteidigung tätig. Im Bereich des EG-Vertrags nimmt der Europäische Rat Schlussfolgerungen zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten

und der Gemeinschaft an und ebenso zur Beschäftigungslage in der Gemeinschaft. Gleichwohl ist er keine rechtliche Institution der Europäischen Gemeinschaft.

Vor dem Hintergrund der bevorstehenden Osterweiterung der EU und der aktuellen Debatte über die Zukunft Europas beschloss der Europäische Rat am 21./22. Juni 2002 in Sevilla eine erste Reform seiner Arbeitsweise, Struktur und Organisation, die ohne Vertragsänderung durchgeführt werden kann und darauf abzielt, seine Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit auch in einer auf 25 und mehr Mitgliedstaaten erweiterten Union sicherzustellen. Er folgte dabei den Schlussfolgerungen des Vorsitzes bei seinen Tagungen in Helsinki (Dezember 1999), Nizza (Dezember 2000), Göteborg (Dezember 2001), die sich auf ihn selbst, den Rat „Allgemeine Angelegenheiten“, den Vorsitz im Rat sowie die legislative Tätigkeit des Rates und die Transparenz bezogen. Nachdem der Europäische Rat in Barcelona (März 2002) seinen Generalsekretär Javier Solana beauftragt hatte, Reformvorschläge hierzu vorzulegen, kam es in Sevilla zu folgender Einigung:

Der Europäische Rat wird künftig viermal statt zweimal jährlich zusammentreten. Unter besonderen Umständen können auch weiterhin wie bisher außerordentliche Sitzungen stattfinden. Die Sitzungen werden künftig nicht mehr zwei Tage, sondern einen Tag dauern, wobei am Vortag wie bisher ein Gedankenaustausch der Teilnehmer mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments über die Standpunkte des Parlaments zu den wichtigsten anstehenden Fragen vorausgeht. Treffen mit Vertretern von Drittstaaten werden nur noch in Ausnahmefällen stattfinden. Die vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ gleichfalls am Vortag vorbereitete Tagesordnung des Europäischen Rates kann nur noch mit Zustimmung aller Delegationen geändert werden. Der Vorsitz soll zudem alle geeigneten Maßnahmen treffen, um eine optimale Nutzung der zur Verfügung stehenden Sitzungszeit zu erreichen (Festlegung der Reihenfolge, in der die Tagesordnung behandelt wird, Begrenzung der Redezeit und Festlegung der Reihenfolge der Redner). Zur Wahrung der Vertraulichkeit der Beratungen wird jede Delegation nur noch über zwei Plätze im Sitzungssaal verfügen. Die Größe der Delegationen wird auf insgesamt 20 Personen begrenzt. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates - nicht mehr nur des Vorsitzes - sollen künftig möglichst kurz gefasst sein.

Vom Europäischen Rat zu unterscheiden ist der **Rat der Europäischen Union**. Dieser übt gemäß Art. 5 EUV wie die anderen dort genann-

ten Organe seine Befugnisse nach Maßgabe und im Sinne der Verträge über die Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie der nachfolgenden Verträge und Akte zu deren Änderung oder Ergänzung einerseits und der übrigen Bestimmungen des EUV andererseits aus. Der Rat ist das eigentliche Beschlussorgan unter den „gemeinsamen Organen“ der Europäischen Gemeinschaften. Er setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministerebene zusammen, wobei sich diese Zusammensetzung (Ratsformation) je nach den anstehenden Beratungsgegenständen ändert.

Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ (Rat in der Zusammensetzung der Außenminister der EU-Mitgliedstaaten) soll künftig die Bezeichnung Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ tragen. Er soll weiterhin die Tagungen des Europäischen Rates vorbereiten und koordinieren. Zur besseren Organisation der Beratungen wird diese Ratsformation jedoch im Blick auf ihre beiden Haupttätigkeitsfelder mit getrennten Tagesordnungen zu gesonderten Tagungen zusammenkommen. Dabei können die Regierungen sich jeweils von einem Minister ihrer Wahl (Außenminister oder Europaminister) oder Staatssekretär vertreten lassen.

Haupttätigkeitsfelder des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ werden sein: 1. Vor- und Nachbereitung der Tagungen des Europäischen Rates, institutionelle Fragen und administrative Fragen, horizontale Dossiers, die mehrere Sachbereiche betreffen; 2. Durchführung sämtlicher außenpolitischen Maßnahmen der Union, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), Außenhandel sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.

Eine weitere Neuerung stellt die Verringerung der Ratsformationen von bisher 16 auf folgende 9 dar. 1. Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (einschließlich ESVP und Entwicklungszusammenarbeit); 2. Wirtschaft und Finanzen (einschließlich Haushalt); 3. Justiz und Inneres (einschließlich Katastrophenschutz); 4. Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz; 5. Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Industrie und Forschung, einschließlich Tourismus); 6. Verkehr, Telekommunikation und Energie; 7. Landwirtschaft und Fischerei; 8. Umwelt; 9. Bildung, Jugend und Kultur (einschließlich audiovisueller Bereich).

Neu ist außerdem, dass bei einem Dossier, das im Rat überwiegend im folgenden Halbjahr behandelt werden soll, ein Vertreter des Mit-

gliedstaats, der dann den Vorsitz innehat, bereits im laufenden Halbjahr in den Sitzungen der Ausschüsse, mit Ausnahme des Ausschusses der Ständigen Vertreter, den Vorsitz führen kann.

Ferner wird die Zulassung der Öffentlichkeit zu Ratssitzungen neu geregelt: Diese wird zugelassen, wenn der Rat im Rahmen der Mitentscheidung mit dem Europäischen Parlament handelt, sowohl in der Anfangsphase bei den Ausführungen der Kommission wie bei der anschließenden Aussprache und in der Schlussphase des Rechtssetzungsverfahrens bei der Abstimmung und den Erklärungen der Ratsmitglieder zur Stimmabgabe. Die Ratstagungen sollen darüber hinaus durch zeitliche Begrenzung der Redebeiträge und Festlegung ihrer Reihenfolge gestrafft werden. Änderungsvorschläge sollen spätestens bis zu einem festgelegten Zeitpunkt schriftlich vorliegen.

Diese Regelungen treten bereits während der laufenden dänischen Ratspräsidentschaft in Kraft. Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ billigte auf seinem letzten Treffen in der alten Formation am 22. Juli 2002 die vom Europäischen Rat angeregten Änderungen seiner Geschäftsordnung. Darüber hinaus ist die dänische Ratspräsidentschaft beauftragt, zur Frage der Reform des bisher halbjährlichen Wechsels im Ratsvorsitz sowie des Sprachenregimes in einer erweiterten Union dem Europäischen Rat bei seiner Tagung im Dezember dieses Jahres in Kopenhagen einen ersten Bericht vorzulegen. Die praktische Anwendung der oben beschriebenen neuen Bestimmungen soll im Dezember 2003 vom Europäischen Rat überprüft werden.

Quellen:

- Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Sevilla) 21. und 22. Juni 2002, SN 200/02
- Homepage des Europäischen Rates: ue.er.int/de/Info/eurocouncil. (Stand 28. Juni 2002)

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Europäischer Haftbefehl

vom 25.9.2002, lfd. Nr. 36/2002

Der Rat der Europäischen Union hat am 13. Juni 2002 den Rahmenbeschluss über die Einführung eines Europäischen Haftbefehls

verabschiedet. Die Einführung dieses neuartigen zwischenstaatlichen Auslieferungsverfahrens, das die politischen Vorgaben der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999 umsetzt, soll in den Beziehungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten alle früheren Instrumente bezüglich der Auslieferung gesuchter Personen ersetzen. Die Justizbehörden der Mitgliedstaaten können auf dieser Grundlage verdächtige Personen nach gerichtlicher Kontrolle unmittelbar der Justizbehörde eines anderen Mitgliedslandes überstellen.

Die Neuregelung im Unterschied zum bisherigen innereuropäischen Auslieferungsregime

Das bisherige multilaterale System der innereuropäischen Auslieferungsverfahren, das auf einer Vielzahl von völkerrechtlichen Übereinkünften beruht, denen entweder die Gesamtheit der EU-Mitgliedstaaten oder lediglich einige wenige von ihnen angehören, wird nunmehr im Verhältnis der EU-Staaten zueinander durch ein System der Übergabe zwischen Justizbehörden und damit durch ein System des „freien Verkehrs strafrechtlicher justizieller Entscheidungen“ innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der EU ersetzt. Die Einführung eines derartigen vereinfachten Systems der Übergabe von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden oder wegen einer Straftat verurteilt wurden, ermöglicht die Beseitigung bisheriger Verzögerungsrisiken, die den derzeitigen, völkerrechtlich determinierten Auslieferungsverfahren innewohnen. Sie folgt dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung strafrechtlicher justizieller Entscheidungen der EU-Staaten untereinander. Künftig soll nur noch das zuständige Gericht eines Landes über die Übergabe der Betroffenen entscheiden. Anders als bisher müssen die Justizministerien die Gerichtsentscheidung nicht mehr bestätigen. Die Regelung sieht eine Umsetzung durch die Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht bis zum 31. Dezember 2003 vor. Großbritannien, Frankreich, Belgien, Luxemburg, Spanien und Portugal haben angekündigt, den Europäischen Haftbefehl bereits zu Beginn des Jahres 2003 einzuführen. Für die vor dem Stichdatum eingegangenen Auslieferungersuchen gelten auch weiterhin die derzeit bestehenden Auslieferungsverfahren. Drei Mitgliedstaaten werden die Anwendbarkeit dieser bisherigen Verfahren auch nach diesem Stichdatum bei Straftaten beibehalten, die vor dem Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses (Italien, Österreich) bzw. vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Maastrichter Vertrages (Frankreich) begangen wurden.

Einzelheiten der Neuregelung

Gemäß Art. 1 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses kann durch die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls die Festnahme und Übergabe einer gesuchten Person durch einen anderen Mitgliedstaat (Vollstreckungsmitgliedstaat) zur Strafverfolgung oder zur Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung begehrt werden. Voraussetzung ist gemäß Art. 2 Abs. 1, dass es sich dabei um Straftaten handelt, die nach den Rechtsvorschriften des Ausstellungsmitgliedstaates mit einer freiheitsentziehenden Maßnahme von mindestens zwölf Monaten bedroht sind bzw. die bereits zu einer entsprechenden Verurteilung von mindestens vier Monaten geführt haben.

Ohne Überprüfung der beiderseitigen Strafbarkeit (doppelte Strafbarkeitsprüfung) erfolgt eine Übergabe von Personen auf der Grundlage eines Europäischen Haftbefehls für den in Art. 2 Abs. 2 des Rahmenbeschlusses enthaltenen, vom Rat jederzeit abänderbaren Katalog von zweiunddreißig Straftaten, sofern diese im Ausstellungsmitgliedstaat mit einer freiheitsentziehenden Maßnahme von mindestens drei Jahren bedroht sind. Diese umfassen neben terroristischen Straftaten auch die in den Regierungsverhandlungen von Italien zunächst abgelehnten Finanz-, Geldwäsche- und Korruptionsdelikte. Daneben reicht das Spektrum der aufgeführten Straftatbestände von Straftaten wie Tötungs-, Vergewaltigungs-, Entführungs-, Fälschungs- und Brandstiftungsdelikten sowie Formen der organisierten Kriminalität und des illegalen Handels mit verbotenen Gegenständen bis hin zu Cyber- und Umweltkriminalität sowie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit. Auch Verbrechen, die in die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes fallen, werden erfasst.

Bei anderen Straftaten kann die Übergabe gemäß Art. 2 Abs. 4 des Rahmenbeschlusses davon abhängig gemacht werden, dass die dem Übergabebegehren zugrundeliegende Straftat auch nach dem Recht des Vollstreckungsmitgliedstaats strafbar ist. Gleiches gilt bei Unterschreitung des Strafbarkeits-Schwellenwertes des europäischen Haftbefehls, der bei drei Jahren liegt. Unabhängig davon sieht der Rahmenbeschluss in Art. 3 zwingende Ablehnungsgründe (bei Amnestie im Vollstreckungsstaat, rechtskräftiger Verurteilung wegen der selben Sache in einem anderen Mitgliedstaat oder bei Strafunmündigkeit im Vollstreckungsmitgliedstaat) und in Art. 4 mögliche Ablehnungsgründe für die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls durch

einen Mitgliedstaat vor. Letztere umfassen etwa Fälle, in denen im Vollstreckungsmitgliedstaat wegen derselben Straftat bereits Maßnahmen ergriffen wurden (strafrechtliche Verfolgung bzw. Einstellung des Verfahrens) bzw. wegen Verjährung nicht mehr eingeleitet werden können. Gleiches gilt bei einer rechtskräftigen Verurteilung in einem Drittstaat oder bei einer Betroffenheit eigener Staatsangehöriger bzw. im Inland ansässiger Personen, sofern eine Garantie über die Vollstreckung der freiheitsentziehenden Maßnahme im Inland abgegeben wird. Der Vollstreckungsmitgliedstaat kann im Hinblick auf eigene Staatsangehörige im Übrigen die Übergabe an den ersuchenden Mitgliedstaat davon abhängig machen, dass die betreffende Person zum Maßnahmevollzug in diesen Vollstreckungsmitgliedstaat rücküberstellt wird.

Rechtliche Besonderheiten des EU-Rahmenbeschlusses

Der Rahmenbeschluss über die Einführung eines Europäischen Haftbefehls stellt eine Maßnahme dar, die im Kontext der in den Art. 29 bis 42 EU-Vertrag geregelten (intergouvernementalen) polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ergangen ist. Derartige Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten überlassen gemäß § 34 II lit b EU-Vertrag die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung in nationales Recht den Mitgliedstaaten, lediglich das vorgegebene Ziel ist verbindlich. Sie sind, ebenso wie die übrigen Handlungsinstrumente des EU-Vertrages im Rahmen der Zweiten und Dritten Säule, nicht unmittelbar wirksam und dürfen nicht mit Sekundärrechtsakten des EG-Vertrages wie etwa den Richtlinien und Verordnungen verwechselt werden. Letztere vermögen wegen der Supranationalität der EG unmittelbar in die nationalen Rechtsordnungen einzuwirken und können damit den Einzelnen direkt berechtigen und verpflichten. Unionssekundärrechtsakte verpflichten demgegenüber nur die Mitgliedstaaten und bedürfen dementsprechend stets einer Umsetzung in nationales Recht. Der aufgezeigte Unterschied macht sich daneben etwa bei Fragen der Justiziabilität bemerkbar. So findet das im Gemeinschaftsrecht verankerte sog. Vertragsverletzungsverfahren, durch welches Mitgliedstaaten ggf. zur Befolgung bzw. Umsetzung von Gemeinschaftsrecht gerichtlich gezwungen werden können, in Bezug auf derartiges Unionssekundärrecht keine Anwendung.

Quellen:

- Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten , ABl. EG Nr. L 190 vom 18. Juli 2002, S. 1
- Pechstein/Koenig, Die Europäische Union, 3. Aufl. 2000, S. 113

Bearbeiter: RR z.A. Niklas Görlitz, Fachbereich XII

Die EU und der 11. September 2001

vom 30.9.2002, lfd. Nr. 38/2002

Am 11. September 2002 jährten sich die Terrorangriffe islamistischer Extremisten auf New York und Washington, denen mehr als 3000 Menschen aus 70 Nationen zum Opfer fielen. Als Zeichen der Solidarität mit den USA rief der Europäische Rat auf einer Sondertagung am 21. September 2001 zu einer globalen Koalition gegen den Terrorismus unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen auf und vereinbarte einen von der Europäischen Kommission vorgelegten, umfassenden Aktionsplan, der folgende diplomatischen, wirtschaftlichen, finanziellen, politischen und sicherheitstechnischen Einzelmaßnahmen umfasst:

- humanitäre Unterstützung Afghanistans und angrenzender Staaten,
- Austrocknung terroristischer Finanzquellen,
- Verschärfung der Vorschriften gegen Geldwäsche,
- besseren Schutz elektronischer Zahlungssysteme vor Missbrauch,
- Einrichtung einer Europolexpertengruppe im Kampf gegen den Terrorismus,
- verbesserte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Nachrichtendiensten und der Polizei sowie den europaweiten Einsatz bewaffneter Flugbegleiter,
- Einrichtung eines Visa-Informationssystems,
- verstärkte Zusammenarbeit der EU-Staaten bei der Identifizierung von Terroristen,
- bessere Sicherung der Flugzeugcockpits,
- effizientere Kontrolle der Zugangsbedingungen zu Flugsimulatoren und Flugschulen,
- Einführung eines europäischen Haftbefehls (s.a. Aktueller Begriff 36/02),

- Harmonisierung der nationalen Vorschriften über Waffen und Sprengstoff,
- Verschärfung der Sicherheitskontrollen auf den europäischen Flughäfen,
- verstärkte Kontrolle der EU-Außengrenzen,
- engere Zusammenarbeit mit den USA beim Kampf gegen die illegale Einwanderung, bei der Visaerteilung und beim Schutz vor gefälschten Personaldokumenten.

Der Europäische Rat sah in einem Ausbau der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) einschließlich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ein geeignetes Mittel im weltweiten Kampf gegen den Terror. Trotz dieses Engagements fielen die Entscheidungen über militärische Aktionen gegen das Talibanregime in Afghanistan nicht in EU-Gremien, sondern in den Hauptstädten der Nato-Bündnispartner und im UN-Sicherheitsrat.

Parallel zur Umsetzung des Aktionsplanes konzentrierten sich die Anstrengungen der EU auf diplomatische Bemühungen, eine internationale Koalition gegen den Terrorismus zusammen zu führen. So besuchte die EU-Troika Ende September 2001 Pakistan, Iran, Saudi-Arabien, Syrien und Ägypten, wo sie mit Vertretern der Arabischen Liga zusammentraf. Auf dem EU-Russland-Gipfel wurde Anfang Oktober 2001 ein sicherheitspolitischer Dialog vereinbart. Anfang November 2001 reiste die Troika nach Turkmenistan, Usbekistan und Tadschikistan. Nach dem Sturz des Taliban-Regimes weitete die EU ihre Mittel für den Wiederaufbau Afghanistans, die Rückkehr der Flüchtlinge und die Unterstützung der Übergangsregierung erheblich aus. Auf der Geberkonferenz von Tokio im Januar 2002 stellten die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten der EU mit 128 Mio. € den größten Beitrag zur Verfügung. Das Geld wird insbesondere für den Aufbau und Unterhalt der neu errichteten staatlichen Strukturen und die Finanzierung von 450 Grundschulen, 200 Krankenhäusern und die Beseitigung von Minen bereit gestellt.

Die Europäische Kommission prüfte bereits einen Monat nach dem 11. September 2001 mögliche Auswirkungen auf die künftige Gestaltung der Außenbeziehungen. Dabei forderte sie einen neuen Dialog mit der arabischen und islamischen Welt, die Umsetzung amerikanischer Vorschläge als ersten Schritt in einer längerfristigen Perspektive zur Befriedung des Nahen Ostens und die Forcierung des Barcelona-Prozesses, besonders in den Bereichen Demokratisierung und soziale

Gerechtigkeit. Mit Blick auf die künftigen Grenzen der EU nach der Osterweiterung regte die Kommission an, über neue Formen der Beziehungen jenseits einer EU-Vollmitgliedschaft nachzudenken, wobei der Barcelona-Prozess als Modell dienen könnte. Die Rahmenbedingungen für einen Ausbau der Handelsbeziehungen mit Pakistan, Indien, Iran, Saudi-Arabien und mit den Golfstaaten und die politischen Beziehungen zu Zentralasien sollten verbessert und ergänzend dazu ein politischer Dialog mit den betreffenden Staaten geführt werden. Als weiteren wichtigen Punkt nannte die Kommission die Notwendigkeit, sich mit den Ursachen des Terrorismus, wie undemokratische Regierungen, die Kluft zwischen reichen und armen Ländern, Zerstörung der Umwelt, Kriminalität, Korruption, Drogenhandel und mangelnde Gesundheitsstandards auseinander zu setzen. Außerdem empfahl die Kommission, im Dialog mit Drittstaaten die Themen Menschenrechte und Demokratie durch einen Meinungsaustausch über Fragen der regionalen Entwicklung und Sicherheitsthemen zu ergänzen.

Die EU hat inzwischen eine ganze Reihe von diesen Vorhaben umgesetzt. So hat sie auf die gewandelte Einstellung Pakistans zu den Islamisten und das Versprechen seiner Machthaber, zur Demokratie zurückzukehren, mit einer Ausweitung der finanziellen Unterstützung und dem Abschluss eines neuen Kooperationsabkommens reagiert. Außerdem einigten sich beide Seiten auf eine Reihe von Handelsvereinbarungen mit dem Ziel, die pakistanischen Exporte in die EU zu steigern. Die EU unterstützt das Land beim Transformationsprozess zurück zur Demokratie durch eine Beobachtermission bei der anstehenden Parlamentswahl am 12. Oktober 2002. Mit dem Iran wird die EU im Herbst dieses Jahres Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen aufnehmen. Dabei steht für die EU eine Intensivierung des politischen Dialoges auf der Agenda ganz oben. In Bezug auf den Nahen Osten war die EU bereits seit langem an der Suche nach Frieden und Verständigung beteiligt. Nach der jüngsten Eskalation der politischen Lage hielt die EU trotz israelischen Drucks an der Palästinensischen Autonomiebehörde als Verhandlungspartnerin fest und unterstützt diese weiterhin finanziell. Die USA, die UN, Russland und die EU einigten sich nun auf eine „road map“ für die Schaffung eines palästinensischen Staates innerhalb von 3 Jahren. Trotz dieser Bemühungen ist die Nahost-Krisenregion jedoch weiterhin von einer friedlichen Perspektive für die Zukunft weit entfernt. Erfolgreich verliefen hingegen die Bemühungen der EU bei der Aufnahme der Verpflichtung zur Terrorismusbekämpfung beim Ab-

schluss von Assoziationsabkommen mit Algerien und dem Libanon. Außerdem wurden u.a. mit 12 Staaten des Euro-Mediterranen Partnerschaftsabkommens sowie Indien Verpflichtungserklärungen zur Aufnahme des Kampfes gegen den Terrorismus unterzeichnet.

Am Jahrestag der Anschläge bekräftigten die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, der Präsident des Europäischen Parlaments, der Präsident der Europäischen Kommission und der Hohe Repräsentant für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in einer gemeinsamen Erklärung ihre fortgesetzte Solidarität mit den USA und hoben ihre Bereitschaft zum entschiedenen Kampf gegen den Terrorismus hervor.

Quellen:

- Bericht der Kommission. Überblick über die Maßnahmen der EU als Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September und Einschätzung ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen, KOM (2001) 611, Brüssel 17.10.2001
- Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates am 21. September 2001. Schlussfolgerungen und Aktionsplan (SN) 140/01 sowie die Homepage der Europäischen Kommission www.europa.eu.int/comm/110901/index.htm (Stand: 19.9.2002)

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Behandlung von Unionsvorlagen im Bundestag

vom 29.10.2002, lfd. Nr. 42/2002

Nach Artikel 23 GG haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat bei der Gestaltung europäischer Rechtsakte mitzuwirken. Die Bundesregierung ist verpflichtet, Bundestag und Bundesrat umfassend und frühestmöglich über alle relevanten Vorgänge zu unterrichten.

Darüber hinaus muss der Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme haben, bevor die Bundesregierung in den Entscheidungsgremien der EU, in denen sie die Bundesrepublik Deutschland vertritt, einen verbindlichen Standpunkt einnimmt.

Zur Umsetzung dieser Regelung durch das Grundgesetz wurde das „Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag“ (EUZBBG) geschaffen. Die Informationspflicht der Bundesregierung ist hier in den §§ 3 bis 5 konkretisiert.

Als Unionsvorlagen gelten Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen sowie Vorschläge zu Entscheidungen und sonstigen Beschlüssen des Rates und Entschlüsse des EP. Urheber von Unionsvorlagen können neben den Organen der EU auch die Bundesregierung, Regierungen anderer Mitgliedsstaaten oder auch der Bundesrat sein.

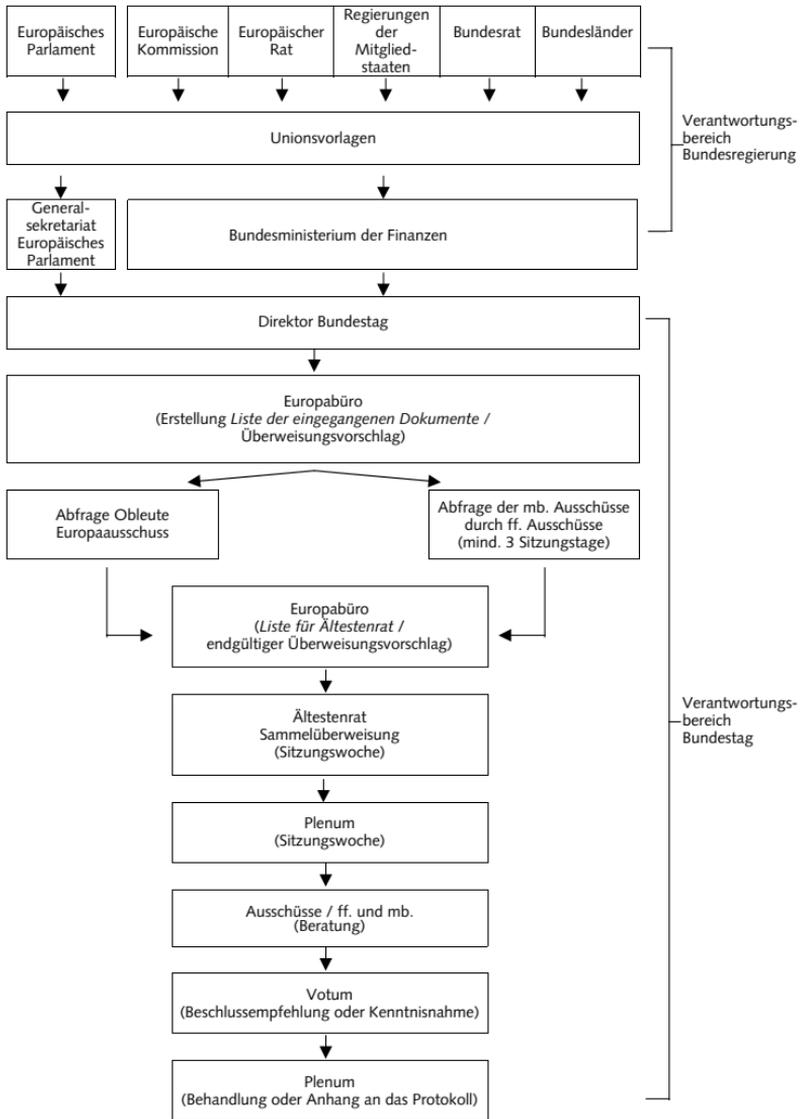
Die Behandlung von Unionsvorlagen im Bundestag regelt § 93 in Verbindung mit § 93 a der Geschäftsordnung des Bundestages. Unionsvorlagen werden dem Bundestag seitens der Bundesregierung durch das BMF förmlich zugeleitet.

EP-Entschlüsse leitet das Generalsekretariat des EP direkt an den Bundestag. Adressat der Zuleitungen ist das Europabüro im Deutschen Bundestag. Das Europabüro nimmt für den Bereich der Unionsvorlagen die Aufgaben wahr, die das Parlamentssekretariat für den Bereich der nationalen Vorlagen nach § 75 GO-BT ausübt.

In einem ersten Schritt erarbeitet das Europabüro Vorschläge über die Federführung bzw. Mitberatung zur jeweiligen Unionsvorlage. Diese Vorschläge werden mit den Obleuten bzw. Fraktionsmitarbeitern und parallel mit den federführenden Ausschüssen abgeklärt. Sämtliche Rückmeldungen gehen an das Europabüro.

Das Europabüro fertigt eine Überweisungsliste, die mit Schreiben des Vorsitzenden des Europaausschusses dem Bundestagspräsidenten zugeleitet wird. Die Unionsvorlagen werden anschließend vom Bundestagspräsidenten in Benehmen mit dem Ältestenrat an die Ausschüsse überwiesen.

Die jeweils in der Überweisungsliste genannten Ausschüsse nehmen die Unionsvorlagen in den Ausschusssitzungen zur Kenntnis oder erarbeiten eine Beschlussempfehlung und erstatten gegebenenfalls dem Plenum Bericht.



Bearbeiter: Angelika Merlin, Uwe Jänsch, Herbert Walther
Europabüro

Finanzen – Haushalt – Bundesvermögen – Steuern

Staatliche Beihilfen und EU-Recht

vom 7.10.2002, lfd. Nr. 39/2002

Wirtschaftliche Schwierigkeiten und die hohe Zahl drohender Insolvenzen junger, aber auch traditionsreicher Unternehmen lassen die öffentliche Hand zuweilen durch Gewährung finanzieller Hilfen und sonstiger Vergünstigungen wirtschaftslenkend eingreifen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben sich hierbei jedoch nach den Vorgaben zu richten, die der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) für die Gewährung öffentlicher Fördermittel enthält.

1. Das Verbot wettbewerbsverfälschender Beihilfen (Art. 87 Abs. 1 EGV)

Die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft ist nach den Grundsätzen des EG-Vertrags (Art. 3 Abs. 1 lit. g EGV) auf die Schaffung eines Systems gerichtet, das den Wettbewerb innerhalb des Europäischen Binnenmarktes vor Verfälschungen schützt. Um Wettbewerbsverzerrungen im Gemeinsamen Markt zu vermeiden enthält Art. 87 Abs. 1 EGV das grundsätzliche Verbot staatlicher oder aus staatlichen Mitteln gewährter Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die in Art. 10 EGV verankerte Verpflichtung zur Gemeinschaftstreue zwingt die Mitgliedstaaten zur Beachtung dieses Verbots. Dies gilt nicht nur für Fördermaßnahmen durch die mitgliedstaatlichen Regierungen selbst, sondern auch, wenn solche Maßnahmen durch gliedstaatliche öffentlich-rechtliche Körperschaften wie Länder und Gemeinden oder durch Anstalten des öffentlichen Rechts erbracht werden, da der Staat hier im Wege der Rechts- und/oder Fachaufsicht entscheidenden Einfluss ausübt.

Unter staatlichen Beihilfen versteht man Leistungen der öffentlichen Hand an Private, die zur Erreichung eines bestimmten, im öffent-

lichen Interesse gelegenen Zweckes gewährt werden sollen. Der gemeinschaftsrechtliche Begriff der **Beihilfe** umfasst jede Art von Vergünstigung, für die keine marktgerechte Gegenleistung erbracht wird. Dies ist nicht nur der Fall, wenn Geld- oder Sachleistungen gewährt werden, sondern auch, wenn die Fördermaßnahme in einer Entlastung des begünstigten Unternehmens oder Produktionszweigs von üblicherweise anfallenden Kosten liegt. So sind z.B. auch die Befreiung von Soziallasten, die Gewährung von Investitionszulagen, die Übernahme von Verlusten, die Verschaffung marktunüblicher Zahlungserleichterungen, die Vergabe eines Darlehens unter dem marktüblichen Zinssatz sowie die Übernahme einer staatlichen Bürgschaft unter besonders günstigen Bedingungen als Beihilfe anzusehen und müssen sich an den Maßstäben des Art. 87 Abs. 1 EGV messen lassen. Auch eine Kapitalbeteiligung an einem privaten Unternehmen kann eine Beihilfe darstellen, wenn das Unternehmen die Finanzmittel auf dem privaten Kapitalmarkt nicht hätte aufbringen können. Um eine **staatliche oder aus staatlichen Mitteln** gewährte Beihilfe handelt es sich, wenn die Vergünstigung dem Staat zugerechnet werden kann, d.h., wenn der Staat wesentlichen Einfluss auf die Vergabe hat. Dies ist der Fall, wenn die Beihilfe über eine vom Staat errichtete oder benannte öffentliche oder private Stelle erbracht wird. Ebenfalls dem Staat zuzurechnen ist daher auch die Beihilfegewährung durch ein Finanzinstitut, dessen Handeln gesetzlich geregelt ist und das unter staatlicher Rechts- oder Fachaufsicht steht.

Dem Verbot des Art. 87 Abs. 1 EGV unterliegen Beihilfen, die **bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige** begünstigen, nicht dagegen Fördermaßnahmen, die der gesamten Wirtschaft - und sei es auch nur in einem regional begrenzten Gebiet (z.B. Maßnahmen zur Infrastrukturförderung oder zur Erschließung von Gewerbegebieten) - zugute kommen. Eine unzulässige Begünstigung liegt vor, wenn ein bestimmtes Unternehmen staatliche Förderung erhält. Im Einzelfall kann allerdings die Abgrenzung zwischen einer unzulässigen Einzelbegünstigung und einem zulässigen Wirtschaftsförderungsprogramm schwierig sein, wenn die Maßnahme zwar allgemein gefasst ist, jedoch ihrer Konzeption nach oder durch die Eröffnung von Ermessensspielräumen den Kreis der Geförderten so einengt, dass sie zu einer Einzelbegünstigung führt.

Die Gewährung einer Beihilfe ist verboten, wenn sie **den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes verfälscht oder zu verfälschen droht, d.h.** wenn sie in ein be- oder entstehendes Wett-

bewerbsverhältnis eingreift, indem sie einem Unternehmen oder Produktionszweig einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber einem Konkurrenten verschafft. Die Beihilfe darf schließlich **den Handel, d.h. den Waren- und Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen oder hierzu geeignet sein**. Dies ist anzunehmen, wenn sich die Beihilfe über das Gebiet des beihilfegewährenden Mitgliedstaates hinaus auf die Konkurrenzsituation von Unternehmen in anderen Mitgliedstaaten auswirkt, was angesichts der engen wirtschaftlichen Verflechtungen auf dem Gemeinsamen Markt regelmäßig der Fall sein dürfte.

2. Ausnahmen und Freistellungen vom Beihilfeverbot (Art. 87 Abs. 2 und 3 EGV)

Als ausdrücklich mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind dagegen nach Art. 87 Abs. 2 EGV Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, Beihilfen zur Beseitigung von Schäden durch Naturkatastrophen o.ä. sowie Beihilfen zum Ausgleich von durch die Teilung Deutschlands verursachten wirtschaftlichen Nachteilen. Ferner kann die Kommission gemäß Art. 87 Abs. 3 EGV in bestimmten, näher umschriebenen Fällen Beihilfen von dem Verbot des Absatzes 1 freistellen und der Rat hat die Möglichkeit, auf Vorschlag der Kommission sonstige Arten von Beihilfen zu genehmigen. Sondervorschriften enthält der EGV schließlich für die Landwirtschaft, den Verkehr, die öffentlichen Unternehmen und den Schutz der Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten.

3. Das Verfahren der Beihilfenaufsicht nach Art. 88, 89 EGV

Gem. Art. 88 Abs. 3 EGV ist die Kommission von jeder beabsichtigten Beihilfe zu unterrichten. Nicht der gemeinschaftlichen Beihilfenkontrolle unterliegen jedoch die sog. „de minimis“-Beihilfen, die innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren den Betrag von 100.000 € nicht übersteigen dürfen (Mitteilung der Kommission vom 6. März 1996, ABl.EG 1996, Nr. C 68, S. 9 und Verordnung 994/98/EG des Rates vom 7. Mai 1998, ABl.EG 1998 Nr. L 142, S. 1). Vor einer Entscheidung der Kommission darf der Mitgliedstaat die Beihilfe nicht gewähren. Die Kommission überprüft die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt anhand der Maßstäbe des Art. 87 Abs. 1 EGV. Ist sie der Ansicht, dass die Beihilfe danach zulässig ist, so muss sie das Vorhaben gem. Art. 4 Abs. 5 der Verfahrensordnung 659/99 in Beihilfesachen (ABl.EG 1999 Nr. L 83, S. 1) innerhalb von zwei

Monaten im Wege der vorläufigen Prüfung genehmigen. Hält sie die Beihilfe dagegen für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt, so hat sie nach Art. 88 Abs. 2 EGV innerhalb dieser Frist das förmliche Hauptprüfverfahren einzuleiten, in dem der jeweilige Mitgliedstaat Gelegenheit zur Stellungnahme erhält und an dessen Ende entweder die Genehmigung oder die endgültige Versagung der Maßnahme steht. Ist in letzterem Fall die Beihilfe von dem Mitgliedstaat bereits unerlaubt gewährt worden, gibt die Kommission ihm auf, die Beihilfe zurückzufordern. Diese Entscheidung kann sie notfalls gemäß Art. 88 Abs. 2 Satz 2 EGV im Wege eines Vertragsverletzungsverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof durchsetzen. Trifft die Kommission innerhalb von zwei Monaten nach Anmeldung der Beihilfe keine Entscheidung, so darf der Mitgliedstaat die Beihilfe gewähren, nachdem er die Kommission hiervon in Kenntnis gesetzt hat.

Der Mitgliedstaat hat schließlich die Möglichkeit, den Rat mit der Überprüfung einer geplanten oder gewährten Beihilfe zu befassen. Auf seinen Antrag hin kann der Rat gemäß Art. 88 Abs. 2 Satz 3 EGV einstimmig feststellen, dass eine solche Maßnahme in Abweichung von den Beihilfevorschriften des EG-Vertrags als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gilt, wenn außergewöhnliche Umstände dies rechtfertigen. Durch den Antrag wird ein etwaig von der Kommission bereits eingeleitetes Hauptprüfverfahren ausgesetzt. Erst wenn der Rat sich innerhalb einer Frist von drei Monaten nicht geäußert hat, liegt die Entscheidung wieder bei der Kommission.

Quellen:

- Christian Koenig/Andreas Haratsch, Europarecht, 3. Auflage, Tübingen 2000
- Thomas Oppermann, Europarecht, 2. Auflage, München 1999
- Michael Schweitzer, Staatsrecht III, 7. Auflage, Heidelberg 2000

Bearbeiter: MR Norbert Linn, RDn Dr. Ruth Lang, Fachbereich VII

Geschichte – Zeitgeschichte

13. August 1961 – 40 Jahre Berliner Mauer Die Berlinkrise 1958 - 1963 und die internationale Diplomatie

vom 19.7.2001, lfd. Nr. 13/2001

Die vermeintliche Annäherung der vier Siegermächte in deutschland- und sicherheitspolitischen Fragen auf der Genfer Konferenz von **1955** wurde am 27. November **1958** durch das Berlin-Ultimatum Chruschtschows abrupt beendet. In seiner Note an die Westmächte forderte er, den westlichen Teil Berlins zu einer 'entmilitarisierten Freien Stadt' zu machen und alle westlichen Streitkräfte abzuziehen. Andernfalls würden der DDR die sowjetischen Befugnisse in Berlin als Ganzes übertragen.

Die Westmächte und die Bundesregierung verweigerten der Sowjetunion das Recht, den Vier-Mächte-Status einseitig aufzukündigen. Chruschtschow aber beharrte auf einen deutschlandpolitischen Status quo minus als Bedingung für eine beiläufig angesprochene gemeinsame europäische Friedensordnung. Zugleich schlug er über Außenminister Gromyko sowjetisch-westdeutsche Direktverhandlungen vor. Adenauer entzog sich diesem Angebot, mußte aber mit ansehen, wie die für seine Deutschlandpolitik unentbehrliche Einheit des Westens zerbröckelte: Statt auf den für Adenauer bis zur Wiedervereinigung nicht verhandlungsfähigen Vier-Mächte-Status Berlins und ganz Deutschlands zu beharren und mit Verhandlungen zur deutschen Frage auf eine globale Entspannung zu warten, führte der britische Premierminister Macmillan im Februar **1959** Sondierungsgespräche in Moskau. De Gaulle sprach sich im März im Gegensatz zu seinen früheren Vorstellungen zwar für die Wiedervereinigung, aber auch für die Anerkennung der Oder-Neiße-Linie aus, und US-Außenminister Dulles verkündete, daß freie Wahlen nicht der einzige Weg zur Wiedervereinigung seien. Schließlich einigten sich die vier Mächte auf eine Außenminister-Konferenz in Genf mit deutschen 'Beratern' beider Staaten. Sie fand zwischen Mai und August 1959 statt.

Um auf dieser letzten Vier-Mächte-Deutschland-Konferenz vor 1990 überhaupt zu einem Ergebnis zu kommen, schlugen die Westmächte ein Interimsabkommen für Berlin vor, lösten also das Berlin-Problem

von der gesamtdeutschen Problematik und näherten sich deutlich der Argumentation der Sowjets, die mit dem Ziel einer Dreiteilung „Potsdam-Deutschlands“ operierten. De facto erkannten die drei Westmächte bereits zu diesem Zeitpunkt den entstandenen Status quo an. Adenauer wurde in die Ausarbeitung des 'westlichen Friedensplans' nicht einbezogen, und er hielt ihn, wie Brandt, vor allem in der Berlin-Regelung für zu nachgiebig. Aber selbst dieses Entgegenkommen des Westens – Beschränkung der alliierten Truppen auf 11.000 Mann, Einstellung von „Einmischung“ und Propaganda in Richtung DDR und mögliche Revision des Interims nach fünf Jahren – schlug die Sowjetunion aus.

In den folgenden Monaten ließ Chruschtschow von dauernden Drohungen nicht ab. Den Abschluß des amerikanischen Aufklärungsflugzeuges vom Typ U2 über sowjetischem Territorium nahm er zum Anlaß, eine für den 16. Mai **1960** in Paris vereinbarte Konferenz der Vier Mächte auffliegen zu lassen. Die Bereitschaft Macmillans und der späten Eisenhower-Administration, die DDR anzuerkennen, wenn so eine neue Rechtsgrundlage für die Anwesenheit alliierter Truppen in Berlin mit der Sowjetunion zu schaffen gewesen wäre, hätte für Adenauer die Gefahr einer Vier-Mächte-Übereinkunft auf deutsche Kosten bedeutet. Das Scheitern der Pariser Konferenz aber hatte seinen „Potsdam-Komplex“ vorerst gebannt.

Die deutschlandpolitische 'Achse Bonn-Washington', zerbrach mit dem Amtsantritt John F. Kennedys. Mit dem Willen zu einer grundlegenden Revision der amerikanischen Außenpolitik suchte Kennedy durch eine gegenseitige, globale Machtsphärengarantie zu einem Arrangement mit der Sowjetunion zu kommen. Die Strategie der 'Entspannung', des 'Dialoges' und der 'weltweiten Friedenserhaltung' bestimmte nun die amerikanische Außenpolitik und nahm der deutschen Wiedervereinigung und der europäischen Integration ihre Dringlichkeit.

Für Berlin bedeutete die Politik Kennedys eine Einschränkung des amerikanischen Engagements. Schon auf ihrem – ansonsten ergebnislosen – Treffen in Wien vom **3. bis 4. Juni 1961** bedeutete der amerikanische Präsident Chruschtschow gegenüber, die USA würden nichts gegen Entscheidungen der UdSSR in deren eigener Interessensphäre unternehmen. Seine nur noch West-Berlin betreffenden, unverhandelbaren „three essentials“ formulierte Kennedy am **25. Juli 1961**: Die Anwesenheit der drei Westmächte in West-Berlin, ihr unbehindertes Zugangsrecht dorthin und die 'Lebensfähigkeit' West-Berlins. Eine Verletzung dieser drei Grundvoraussetzungen aber würde einen Krieg um West-Berlin bedeuten.

Das von niemandem provozierte Dementi eines Mauerbaus Ulbrichts vom **15. Juni 1961** („Niemand hat die Absicht, eine Mauer zu bauen“) kam für die amerikanische Administration wohl kaum überraschend; der Vorsitzende des Auswärtigen Senatsausschusses und enge Vertraute Kennedys, J. William Fulbright, hatte am **30. Juli 1961** in einem Fernsehinterview sein Unverständnis angesichts der immer zahlreicher werdenden Ost-West-Flüchtlinge darüber ausgedrückt, „warum die Ostdeutschen ihre Grenze nicht schließen“, obwohl sie doch „ein Recht“ hätten, „sie zu schließen“. Tatsächlich waren allein von Anfang 1961 bis zum 13. August 155.402 Menschen nach West-Berlin geflohen. Ulbricht, der mit dem Siebenjahresplan von 1959 Westdeutschland spätestens 1965 wirtschaftlich einzuholen gehofft hatte, vermochte angesichts dieser Flüchtlingsbewegung Chruschtschow im Sommer 1961 zu überzeugen, daß die DDR bzw. die Macht der SED mit durchgreifenden Maßnahmen abzusichern notwendig sei. Auf einer Tagung des Warschauer Pakts wurde die Abriegelung des Berliner Ostsektors formell beschlossen. Der Bau (zunächst provisorischer) Absperrungen begann am **13. August 1961**. Unter Verletzung der Berliner Vier-Mächte-Verantwortung wurde Ost-Berlin demonstrativ in das Territorium der DDR eingegliedert.

Nach dem Berliner Mauerbau war die Bundesrepublik auf westlicher Seite die einzige Macht, die den Status quo noch zu ändern suchte. Die anderen, vor allen die in Vietnam engagierten Vereinigten Staaten, akzeptierten den Status quo in Europa, weil er einen sicherheitsbewahrenden, wenn auch dem Selbstbestimmungsrecht zuwiderlaufenden modus vivendi mit der Sowjetunion darstellte. Damit wurde der bis dahin immer wieder vertretene Zusammenhang zwischen Entspannung und Überwindung der deutschen Teilung vom Westen praktisch aufgehoben. Der Regierende Bürgermeister von Berlin, Brandt, forderte von Kennedy in einem Brief „mehr als Worte“, nämlich „politische Aktion“. Der amerikanische Präsident aber antwortete, nicht durchsetzbare Positionen seien fallenzulassen, die neue Situation sei hinzunehmen und pragmatische Verbesserungsvorschläge könnten unterbreitet werden. Vor diesem Hintergrund sprach Brandt sich nun für eine 'Politik der kleinen Schritte' aus, um in Verhandlungen mit der DDR „alles Erdenkliche“ zu tun, damit die Mauer „wenigstens durchlässig wird“.

Adenauer, dessen zögerliches Verhalten in dieser Krise oftmals kritisiert wurde, war sich der Einflußlosigkeit gegenüber der sowjetischen Offensive bewußt. Die Unterredung mit dem sowjetischen Botschafter Smirnow nur drei Tage nach Beginn der Absperrmaßnahmen muß somit nicht nur als fortdauernde Verständigungsbereitschaft, sondern auch als ein „Wink an Washington“ verstanden werden, daß die

Bundesrepublik ihrerseits zu bilateralen Verhandlungen in der Lage sei, wenn deutsche Interessen nicht gebührend vertreten werden sollten. Sein mit den Westmächten nicht abgesprochenes „Burgfriedensangebot“ vom 6. Juni **1962** schlug Chruschtschow jedoch aus. Daraufhin erklärte die Bundesregierung im Oktober, daß die Priorität ihrer Deutschlandpolitik in der Freiheit für die Menschen in der DDR liege. Adenauer schlug Kennedy das „Stillhalteabkommen“ vor, eine Idee, für zehn Jahre die „Tatsache der Zone“ – nicht deren Anerkennung – „hinzunehmen unter der Bedingung der Humanisierung der Lebensverhältnisse“, um währenddessen in einer ruhigeren Atmosphäre über die deutsche Frage sprechen zu können. Auch diese Initiative der Bundesregierung verlief angesichts direkter Störversuche der Sowjets gegen den Luftverkehr nach Berlin, sowjetischer Manöver auf den Autobahnen und des Aufbaus von Luftabweereinheiten entlang der Luftkorridore nach Berlin 1962 sowie der Kuba-Krise im selben Jahr und deutsch-amerikanischer Auseinandersetzungen um das Atomteststoppabkommen in der ersten Jahreshälfte 1963 im Sande.

Als Quellen dienten u.a. folgende Gesamtdarstellungen:

- Birke, Adolf M.: Nation ohne Haus. Deutschland 1945-1961, Berlin 1989
- Doering-Manteuffel, Anselm: Die Bundesrepublik Deutschland in der Ära Adenauer. Außenpolitik und innere Entwicklung 1949-1963, Darmstadt ² 1988
- Schwarz, Hans-Peter: Die Ära Adenauer 1957-1963. Epochenwechsel, Stuttgart/Wiesbaden 1983
- Steinger, Rolf: Der Mauerbau. Die Westmächte und Adenauer in der Berlinkrise 1958-1963, München 2001

Bearbeiter: VA Dr. Sören Roos, Fachbereich XI

Zehn Jahre Ende der Sowjetunion: 25.12.1991

vom 27.12.2001, lfd. Nr. 34/2001

So unterschiedlich die Meinungen über Michail Gorbatschow (*1931) und die von ihm 1985 in Gang gesetzte Reform des Sowjetsystems auch ausfallen, in einem gibt es weitgehende Übereinstimmung: Er nutzte die erste aussichtsreiche Chance zur Reform seit 30 Jahren. Damals, 1956, hatte **Nikita Chruschtschow** (1894-1971) mit Stalin (1879-1953) und dem Stalinismus gebrochen, um die innere Lage der Sowjetunion zu verbessern, die seit der Oktoberrevolution nicht zur Ruhe gekommen war: Bürgerkrieg, Zwangskollektivierung, Ver-

folgung und Schauprozesse, der Zweite Weltkrieg schließlich mit dem großen Sieg für die Sowjetunion, der das Land aber an den Rand seiner Kräfte gebracht hatte.

Aber auch Chruschtschow blieb trotz einiger Verbesserungen, die er z.B. mit der Auflösung der Straflager, mit einer gewissen Liberalisierung für Meinungsäußerung und Literatur („Tauwetter“) und dem Bemühen um ‚sozialistische Gesetzlichkeit‘ erzielte, ein durchschlagender Erfolg verwehrt. Da er seine Kritik allein auf Stalin gerichtet, die Partei aber verschont und somit den Parteiapparat gestärkt hatte, scheiterte er – wie lange nach ihm teilweise auch Gorbatschow – bei den Bemühungen um mehr wirtschaftliche Effizienz und um mehr Raum für das ‚Andersdenken‘ in erster Linie am zähen Widerstand der Nomenklatura, die ihre Interessen gefährdet sah. Die große Chance, im Zuge der Entstalinisierung eine grundlegende Reform des Sowjetsystems durchzuführen, war vertan.

Als 1985 mit Michail Gorbatschow erneut ein Reformler das Amt des Generalsekretärs der KPdSU übernahm, war die Sowjetunion durch die ‚Phase der Stagnation‘ unter **Leonid Breschnew** (1906-1982) gegangen. Gekennzeichnet war diese Phase zwischen 1964 und 1982 auch von einer verbesserten Infrastruktur (Baikal-Amur-Magistrale) und einer spürbar besseren Versorgung der Bevölkerung. Beides wirkte sich zwar positiv auf die innere Lage der Sowjetunion aus, wurde aber nicht durch eine Flexibilisierung und Dezentralisierung der Wirtschaft erreicht, sondern durch Importe und Kredite. So zeichnete sich bald ab, dass die auf Krediten, Rohstoffverschwendung und extensiver Landwirtschaft gegründeten Wirtschaftserfolge an Grenzen stießen: Seit Anfang der 1980er Jahre sank das Wirtschaftswachstum auf Null, der Lebensstandard fiel wieder, technische Entwicklung und Innovation fehlten. Gleichzeitig aber förderte Breschnews dezidierte Hegemonial- und Weltmachtspolitik den **Rüstungswettlauf** und zementierte damit das Übergewicht des militärisch - industriellen Komplexes (MIK). Dieser umfaßte in den 1980er Jahren schließlich 90 Prozent der Industrieanlagen und 80 Prozent der in der Industrie Beschäftigten; 70 Prozent der Produktion entstand in diesem Sektor. Nach und nach entwickelte sich in dieser Situation eine ‚Zweite Wirtschaft‘ oder ‚**Schattenwirtschaft**‘. Insgesamt befand sich die Sowjetunion auf dem Weg in eine ökonomische Sackgasse, deren verheerende Folgen aber erst mit der Perestroika offenbar werden sollten.

Anspruch und Wirklichkeit des Sowjetsystems klafften immer spürbarer und sichtbarer auseinander, was zu einem zunehmenden Ansehensverlust des Marxismus-Leninismus führte. Intellektuelle öffneten sich für alternative Ideologien, und es entwickelte sich nach und nach

neben der offiziellen Kultur eine ‚**Zweite Kultur**‘, die schließlich in den Samisdat und versprengte Bürgerrechts- und Menschenrechtsbewegungen mündete. Unterdrückung neuer Gedanken und Enge in jeglicher Hinsicht brachten in der sowjetischen Gesellschaft die unterschiedlichsten Haltungen und Verhaltensweisen hervor: Passivität und Apathie, Zynismus, Verweigerung, ‚Doppeldenken‘, Korruption, Eskapismus und Flucht ins Private, auch Alkoholismus.

Die Starre des politischen Systems fand ihre personelle Entsprechung wie ihren symbolischen Ausdruck darin, dass von 1982 bis 1985 drei gesundheitlich stark angeschlagene Generalsekretäre (Leonid Breschnew, Juri Andropow (1914-1984), Konstantin Tschernenko (1911-1985)) aufeinander folgten und die Handlungsfähigkeit der Weltmacht Sowjetunion dadurch extrem eingeschränkt war.

In dieser Situation übernahm **Michail Gorbatschow** 1985 sein Amt als Generalsekretär der KPdSU. ‚Reform von oben‘ lautete sein Programm, ‚**Perestroika**‘ (Umgestaltung), ‚**Glasnost**‘ (Öffentlichkeit) und ‚**Demokratisazija**‘ (ab 1988) waren seine politischen Instrumente: Er tauschte in einem nie dagewesenen Umfang führende Kader aus, schob die öffentliche Auseinandersetzung mit der sowjetischen Vergangenheit an, ermöglichte einen Meinungspluralismus, förderte die Diskussion über das Sowjetsystem und betrieb die Machtverlagerung von der Partei hin zu den Sowjets (Parlamenten), zuerst lokal, dann regional, schließlich gesamtstaatlich. In der Wirtschaft begannen Experimente in Richtung ‚gelenkter Markt‘, die zu einer ‚sozialistischen Marktwirtschaft‘ führen sollten.

Während Gorbatschow auf der internationalen Ebene mit der Durchsetzung eines ‚neuen Denkens‘ Erfolg hatte, die Breschnew - Doktrin entthronte, den Afghanistan-Krieg beendete und später sogar Deutschland die Wiedervereinigung ermöglichte, gerieten seine Reformen im Inneren in immer größere Schwierigkeiten. Hier erwies sich einerseits bei allem Reformwillen Gorbatschows Verhaftung in alten Orientierungen (wie Einparteiensystem, Vergesellschaftung des Eigentums, Integrität des sowjetischen Staatenverbundes), die ihm eine größere Radikalität im politischen Agieren unmöglich machte. Andererseits entfalteten gerade durch Glasnost und Perestroika die gesellschaftlichen Kräfte eine ungeahnte Eigendynamik. Unter der Kruste der jahrzehntelangen Erstarrung hatten sich große gesellschaftliche Spannungen aufgebaut, die sich jetzt entladen konnten. Glasnost öffnete den Menschen in der Sowjetunion die Augen über das politische System und dessen Vergangenheit, und die Sowjetbürger sahen nicht nur die Fehler der Vergangenheit, sondern spürten in ihrem Alltag mit jedem Monat mehr die in Jahrzehnten angehäuften Fehlentwick-

lungen. Desillusionierung, Wut und Ungeduld machten sich breit. In den Sowjetrepubliken gewannen die Unabhängigkeitsbewegungen schnell an politischem Einfluß. Hier, weit weg vom Zentrum, entfaltete sich eine große politische Dynamik in Richtung eigenstaatlicher Souveränität, mit der Gorbatschow nicht gerechnet hatte.

Bald stand Gorbatschow zwischen den Reformwilligen, die von ihm noch entschiedenere Schritte erwarteten, und der Nomenklatura, die sich mehr und mehr den Veränderungen entgegenstemmte, da sie Macht- und Privilegienverlust befürchtete. Er fand nirgends mehr ausreichende Unterstützung.

Das letzte Auflehnen der KPdSU und der Nomenklatura gegen eine Systemveränderung im **Augustputsch 1991** konnte nichts mehr aufhalten, sondern beschleunigte im Gegenteil noch den Prozess der Veränderung. Die Reform, wie Gorbatschow sie sich vorgestellt hatte, war endgültig gescheitert. Der geplante neue Unionsvertrag wurde nicht mehr unterzeichnet, statt dessen erklärte Boris Jelzin (*1931), als Präsident der russischen Föderation, Rußland für unabhängig und begründete im Dezember 1991 mit der Ukraine und Weißrußland die **GUS**. Mit der Gründung der GUS hörte die Sowjetunion auf zu existieren. Gorbatschow trat am 25.12.1991 als sowjetischer Präsident zurück.

Quellen u.a.:

- Adam, Werner, Das neue Russland. Wien 2000
- Falin, Valentin, Die Perestroika und der Zerfall der Sowjetunion. Hamburg 1993
- Götz, Roland, Die Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur der UdSSR als Determinante der Perestroika. Köln 1994
- Gorbatschow, Michail, Über mein Land. Russlands Weg ins 21. Jahrhundert. München 2000
- Kernig, Claus D., Lenins Reich in Trümmern. Schatten über Russlands Zukunft. Stuttgart 2000
- Mommsen, Margarete, Wohin treibt Russland? Eine Großmacht zwischen Anarchie und Großmacht. München 1996

Bearbeiterin: BiblDir'n Dr. Birgit Ströbel, Fachbereich XI

Die Stalin-Note vom 10. März 1952

- „Verpasste Gelegenheit“ oder „zählebiger Mythos“? –
vom 5.3.2002, lfd. Nr. 6/2002

Am 10. März 1952 übermittelte der stellvertretende sowjetische Außenminister Andrej Gromyko den Botschaftern Frankreichs,

Großbritanniens und der USA in Moskau eine jeweils gleichlautende **Note**. Darin unterbreitete die Sowjetunion den Westalliierten das Angebot für eine Konferenz über einen deutschen Friedensvertrag unter Beteiligung einer gesamtdeutschen Regierung. Ein beigefügter Vertragsentwurf legte folgende Kernpunkte einer Regelung fest: Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands unter Anerkennung einer Ostgrenze entlang der Oder-Neiße-Linie; Rückzug aller alliierten Besatzungstruppen; Verzicht Deutschlands auf militärische Bündnisse (**Neutralisierung**); Aufbau nationaler Verteidigungs-Streitkräfte. In einer zweiten Note vom 9. April bot Stalin darüber hinaus auch Erörterungen zur Durchführung freier gesamtdeutscher Wahlen an, allerdings lehnte er die vom Westen geforderte Kontrolle der Wahlen durch die UNO ab.

Stalins Vorschläge erreichten die westlichen Regierungen auf dem Höhepunkt schwieriger und kontroverser Verhandlungen über die westdeutsche Integration in Europa, einen militärischen Verteidigungsbeitrag der Bundesrepublik sowie deren staatliche Souveränität. So unterschiedliche Ansprüche wie „Sicherheit vor Deutschland“ (Frankreich) und „Sicherheit für Deutschland“ (USA) mussten am Verhandlungstisch auf einen Nenner gebracht werden und waren Anfang 1952 in wohlaustarierten Abkommen – dem **EVG-Vertrag** und dem **Deutschland-Vertrag** – in ihre unterschriftsreife Endphase gelangt. In westlichen Regierungskreisen rechnete man deshalb schon lange mit einem Schachzug Stalins. Dies schien einem wohlvertrauten Störmuster der Sowjetunion zu entsprechen. Schon 1948 hatte Stalin auf die westdeutsche Währungsreform mit einem drastischen und erfolglosen Schritt, der **Blockade West-Berlins**, reagiert. Ähnlich verhielt er sich auch Ende 1950, als sich mit der fortschreitenden Diskussion um die Wiederbewaffnung eine vertiefte Westbindung der Bundesrepublik abzuzeichnen begann. Stalin unterbreitete damals umgekehrt das Angebot für eine Viermächtekonferenz über die Deutschlandfrage. Doch schon während der hierfür anberaumten Vorbereitungstreffen in Paris zeigten sich die sowjetischen Vertreter nicht einmal gewillt, sich auf Fragen der gemeinsamen Tagesordnung zu einigen. Monatelang wurde beraten, bis die Pariser Vorkonferenz im Frühsommer 1951 scheiterte und den Eindruck eines reinen Verzögerungsmanövers hinterließ. Das Angebot „**Einheit gegen Neutralisierung**“ der Stalin-Note vom März 1952 schien deshalb in dieser Reihe von sowjetischen und – mit Moskau koordinierten – ostdeutschen Vorstößen zu stehen, die vordergründig auf eine gesamtdeutsche Lösung des Deutschlandproblems zielten, tatsächlich jedoch die Westbindung der Bundesrepublik verhindern oder wenigstens

verzögern sollten. Auch die deutschlandpolitischen Initiativen Ost-Berlins mit ihren Forderungen nach einem „Gesamtdeutschen Konstituierenden Rat“ verfolgten im Kern die völkerrechtliche Anerkennung der DDR, nicht jedoch die Verwirklichung der Einheit in Freiheit. Selbstbestimmung und **freie Wahlen** gestand die SED-Führung ihrer Bevölkerung zu keinem Zeitpunkt zu und verweigerte Anfang 1952 einer Kontroll-Kommission der UNO, die auf Beschluss der UN-Vollversammlung eingesetzt worden war und die praktische Durchführbarkeit freier Wahlen in beiden Teilen Deutschlands überprüfen sollte, die Einreise in die DDR. Auch in Anbetracht einer fortschreitenden Aufrüstung der para-militärischen DDR-Volkspolizei und der „volksdemokratischen“ Ausschaltung des DDR-Parteienpluralismus sowie angesichts einer sowjetischen Außenpolitik, die spätestens seit dem von Stalin gebilligten und unterstützten **Korea-Krieg** im Mai 1950 als bedrohlich eingestuft wurde, trafen die Angebote Moskaus auf Skepsis und Misstrauen. Bundeskanzler Konrad **Adenauer** (CDU) fürchtete vor allem jegliche Neutralisierungskonzepte. Denn wer sollte ein neutralisiertes Deutschland langfristig gegen eine sowjetische Hegemonie verteidigen? Auch die SPD und ihr Vorsitzender Kurt **Schumacher** waren zu keinen Kompromissen auf Kosten der Freiheit bereit und beharrten auf freien Wahlen unter internationaler Kontrolle. Doch anders als Adenauer und weite Teile der CDU/CSU-Fraktion plädierte die SPD für die Aufnahme von Gesprächen, um Stalins Ernsthaftigkeit zu prüfen bzw. seine Propaganda zu entlarven. Die USA, Großbritannien und Frankreich waren jedoch nicht bereit, die politische und militärische Integration der Bundesrepublik zu diesem Zeitpunkt zugunsten von Verhandlungen mit der Sowjetunion zu suspendieren. Die Antwortnoten der Westalliierten beharrten deshalb auf freien, von den Vereinten Nationen kontrollierten Wahlen in West- und Ostdeutschland als Grundvoraussetzung jeglicher Verhandlungen. Erst nach der Unterzeichnung des EVG- und Deutschland-Vertrages am 26. und 27. Mai 1952 offerierten sie in ihrer Note vom 10. Juli an die Sowjetunion die Einberufung der gewünschten Vier-Mächte-Konferenz, die allerdings einzig die Frage der Organisation und Kontrolle gesamtdeutscher Wahlen zum Gegenstand haben sollte. Eine solche thematische Einschränkung wurde von Stalin nicht akzeptiert. Im September 1952 endete der Notenaustausch ergebnislos.

In der deutschen Öffentlichkeit hatte die Stalin-Note großes Aufsehen erregt und manche Hoffnung geweckt. Doch nur wenige zeitgenössische Beobachter gingen davon aus, dass Stalins Angebot eine ernsthafte gesamtdeutsche Option eröffne. Und selbst wenn

diese diskutiert wurde, blieb die Frage im Raum, ob eine westliche – respektive bundesdeutsche – Regierung den Preis Stalins – Neutralisierung, nationale Streitkräfte und vor allem Verlust der ehemaligen Ostgebiete – hätte akzeptieren können. Das Diktum der „**verpassten Gelegenheit**“ verbreitete sich deshalb erst viele Jahre später, als Gustav Heinemann (SPD) und Thomas Dehler (FDP) im Januar 1958 die Deutschlandpolitik Adenauers in einer Bundestagssitzung heftig attackierten. Damit begann die bis heute nicht beendete Kontroverse um die Frage, ob 1952 eine reale Chance zur Überwindung der deutschen Teilung vergeben wurde oder diese Annahme lediglich einen **historischen Mythos** darstellt. **Jüngere Forschungen** in internationalen Archiven ermöglichen inzwischen ein erweitertes Bild über die Vorgänge der frühen 50er Jahre, können einen Beweis für die These von der „verpassten Gelegenheit“ jedoch nicht erbringen. Zwar mag Stalin – länger als bisher angenommen – beabsichtigt haben, eine **Zweistaatlichkeit Deutschlands** zu vermeiden, um seine Zugriffsmöglichkeiten auf Gesamtdeutschland, vor allem aber auf die ökonomischen Ballungszentren im Westen Deutschlands zu erhalten. Und auch die Zurückdrängung der amerikanischen Streitkräfte aus Westeuropa sowie die Absicherung vor einem wiedererstarteten deutschen Nationalstaat blieben **Primärziele** Stalins, die er auch mit Neutralisierungsvorschlägen zu verfolgen suchte. Doch wird ebenfalls deutlich, dass Stalin damit seine Kontroll- und **Hegemonialansprüche** weder aufgeben wollte noch ein im westlichen Sinne demokratisches Deutschland anstrebte. Vielmehr begannen in Moskau bereits seit Anfang 1951 Planungen für eine öffentlichkeitswirksame Noten-Offensive, die den Westen durch die unmittelbar einkalkulierte Ablehnung der sowjetischen Vorschläge in ein schlechtes Licht rücken sollte. Das Einheitsangebot stellte in diesem Kontext ein **taktisches Instrument**, nicht aber eine Alternative nach dem Motto „Demokratie nach innen – Neutralität nach außen“ dar. Bereits am 7. April 1952, nur wenige Wochen nach Beginn des Notenwechsels, hatte Stalin im Kreml die SED-Spitzenfunktionäre wissen lassen, dass er an kein Entgegenkommen des Westens und keinen Kompromiss über einen Friedensvertrag glaube. Die deutsch-deutsche Demarkationslinie müsse endlich als Grenze, und noch dazu als „gefährliche“, betrachtet werden.

Es folgten deshalb Absprachen zur weiteren militärischen **Aufrüstung in der DDR** sowie einer verstärkten **Grenzkontrolle**, als Stalin das Gespräch mit der Anweisung beschloss: „Ihr müsst euren eigenen Staat aufbauen.“

Quellen:

- Becker, Josef: Eine neue Dolchstoßlegende? Zu den Kontroversen um die Stalin-Noten von 1952, in: Dotterweich, Volker (Hrsg.): Kontroversen der Zeitgeschichte. München 1998, S. 181 ff.
- Loth, Wilfried: Stalins ungeliebtes Kind. Warum Moskau die DDR nicht wollte, Berlin 1994
- Stalin and the SED Leadership, 7. April 1952: „You must organize your own State“, in: Cold War International History Project Bulletin (1994), 4, S. 34 ff. [www.cwihp.si.edu]
- Wettig, Gerhard: Bereitschaft zu Einheit in Freiheit? Die sowjetische Deutschland-Politik 1945-1955, München 1999

Bearbeiter: RR z. A. Dr. Alexander Troche, Fachbereich XI

Gesundheitswesen – Sport

Milzbrand

vom 18.10.2001, lfd. Nr. 22/2001

Entstehung

Milzbrand (syn. Anthrax) ist eine bakterielle Infektionskrankheit, die durch den Erreger *Bacillus anthracis* hervorgerufen wird. Der stabförmige *Bacillus anthracis* wurde 1849 von *Aloys Pollender* entdeckt. 1876 gelang *Robert Koch* die Vermehrung des Erregers und die Klärung der Ursache des Milzbrands.

Die Krankheit tritt hauptsächlich bei Huftieren und bevorzugt in warmen Ländern auf. Der Name rührt daher, dass die Milz erkrankter Tiere verfärbt und wie verbrannt aussieht. Durch engen Kontakt mit erkrankten Tieren oder infizierten Tierprodukten, auch Tierhäuten, ist eine Übertragung der Erreger auf den Menschen möglich. Je nach Übertragungsort (Hautkontakt, Einatmen von Milzbrandsporen, Verzehr infizierter Produkte, z. B. Fleisch) manifestiert sich die Krankheit nach einer Inkubationszeit von ein bis drei Tagen als Haut-, Lungen- bzw. Darmmilzbrand. Beim Einatmen von Milzbrandsporen können bis zu 60 Tage vergehen, ehe die Erreger aktiv werden und die Erkrankung ausbricht. Eine Übertragung von einem Menschen auf den anderen ist nahezu unmöglich.

Symptome

Hautmilzbrand entsteht durch Eindringen der Erreger speziell in die verletzte Haut. Nach mehreren Stunden bis zu drei Tagen bilden sich zunächst rote Knötchen mit schwarzem Zentrum und anschließend eitergefüllte Bläschen, die zu schwarzen Hautgeschwüren entarten und zu Sepsis (Blutvergiftung) führen. Es können Fieber, Schüttelfrost, Durchfall, Hautblutungen, Kreislaufstörungen bis hin zu Atemlähmung auftreten. *Lungenmilzbrand* beginnt plötzlich mit Schüttelfrost und hohem Fieber und verläuft wie eine schwere Lungenentzündung mit Atemnot, würgendem Husten und blutigem Auswurf. *Darmmilzbrand* beginnt mit Erbrechen, blutigem Durchfall und führt schließlich zu Kreislaufversagen.

Gefährlichkeit

Der Milzbranderreger bildet widerstandsfähige Sporen und kann in dieser Form im Boden und an der Luft längere Zeit überdauern. In der menschlichen und tierischen Zelle entgeht er wichtigen Abwehrmechanismen, da er von einer speziellen Eiweißschutzhülle umgeben ist. Die Giftstoffe (Anthrax-Toxine) kommen im Organismus erst zur Wirkung, wenn sie sich in der Zellwand zu einem Komplex verbinden. Hautmilzbrand tritt am häufigsten auf. Rechtzeitig behandelt hat er gute Heilungschancen; unbehandelt verlaufen etwa 20 Prozent der Erkrankungen tödlich. Besonders gefährlich sind Lungen- und Darmmilzbrand, die innerhalb von zwei bis drei Tagen nach Ausbruch zum Tode führen, sofern nicht sofort – noch vor Auftreten der ersten Symptome - eine wirksame Behandlung eingeleitet wird.

Prophylaxe und Therapie

Vorbeugende Impfungen gegen Milzbrand sind lediglich bei Angehörigen des Militärs, speziell in den USA, üblich. In Deutschland gibt es keinen zugelassenen Impfstoff zur Anwendung am Menschen. Die Prophylaxe durch bisher bekannte Impfstoffe stellt aufgrund der äußerst gefährlichen Nebenwirkungen mit schweren Schockzuständen bis hin zum Koma ein erhebliches Risiko dar, so dass für die breite Bevölkerung gegenwärtig keine entsprechenden Maßnahmen möglich sind.

Die Behandlung des Milzbrands muss sofort nach der Diagnose mit hohen Dosen Antibiotika beginnen. Das Mittel der Wahl stellt Penicillin dar. Andere Antibiotika, wie Doxycyclin, Tetracyclin und Erythromycin, werden ebenfalls angewendet. Das Breitband-Antibiotikum Ciprofloxacin gilt ebenfalls als wirksam gegen Milzbranderkrankungen und ist in den USA für dieses Anwendungsgebiet zugelassen. Auf der Suche nach effektiveren Mitteln haben Forscher der Harvard Medical School und der Harvard University einen neuartigen Hemmstoff entwickelt, der im Tierversuch bereits eine Woche lang vor der tödlichen Wirkung der bakteriellen Toxine schützte. Die Forscher setzten ein Eiweiß ein, das die Zusammenlagerung der aus dem Milzbrandbakterium freigesetzten, zunächst ungiftigen Eiweißstoffe zu einem toxisch wirkenden Komplex verhinderte. Forscher der Harvard Medical School um *William Dietrich* und *James Watter* haben bei Versuchen mit Mäusen ein Gen auf dem Chromosom 11 identifiziert, das die Empfindlichkeit gegenüber Anthraxbakterien beeinflusst, so dass sich hier Therapiemöglichkeiten ergeben könnten.

Einsatz als biologische Waffe

Milzbrandbakterien gehören zu den gefährlichsten Bio-Kampfmitteln. Sie sind vergleichsweise leicht zu vermehren, als widerstandsfähige Sporen gut zu lagern und zu verbreiten. Die Herstellung eines Aerosols zum Versprühen ist allerdings aufwendig, da der Erreger groß genug sein muss, um zu Boden zu sinken, aber klein genug, um eingeatmet werden zu können.

Eine besonders große Gefahr könnten genetisch veränderte Krankheitserreger bergen, die mit den üblichen Analyseverfahren nicht erkannt werden, Immunbarrieren überwinden oder resistent gegenüber üblichen Antibiotika sind.

Der erste Einsatz von Milzbrandbakterien als B-Waffe erfolgte durch Agenten des deutschen militärischen Geheimdienstes im Ersten Weltkrieg. Auch während des Zweiten Weltkrieges wurde intensiv an der Entwicklung von Milzbrandbakterien als B-Waffe gearbeitet. Großbritannien testete 1941 eine Milzbrandbombe auf der schottischen Insel Gruinard Island, deren Wirkung so anhaltend war, dass die Insel erst 1987 wieder betreten werden konnte. Während des „Kalten Krieges“ wurde auf allen Seiten an Milzbrandkampfmitteln gearbeitet. 1979 infizierten sich bei einem Betriebsunfall in einer mikrobiologischen Militäreinrichtung in Swerdlowsk Hunderte von Menschen, von denen 68 starben. Im Aral-See ist die Insel Wosroschdenije – ein ehemaliges geheimes Versuchsgebiet der Russen – durch Milzbrandbakterien verseucht. In Stepnogorsk (Kasachstan) befand sich eine der größten Produktionsstätten für Milzbrandbakterien, die erst 1992 ihre Tätigkeit einstellte. Auch im Irak wurden bis zum Golfkrieg große Mengen an Milzbrandernägern munitioniert.

Quellen:

- Current Biology, October 2001; www.med.harvard.edu/publications/
- Gentechnik, Arbeitshilfen für die politische Bildung, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1999.
- Nature Biotechnology, Bd. 19, 2001, S. 958; www.nature.com
- Pschyrembel, Klinisches Wörterbuch, 257. Auflage, 1994
- Schwarzer Tod und Amikäfer – Biologische Waffen und ihre Geschichte, Anmerkungen zu einer Ausstellung von Erhard Geißler, Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin, Berlin-Buch, Juli 2000.
- wysiwyg://12/http://www.heise.de/tp/deutsch/inhalt/lis/9747/1.html

Bearbeiter: Dr. Hildegund Seydel, Fachbereich VIII

Doping

vom 8.4.2002, lfd. Nr. 13/2002

Dopingfälle zum Ende sowohl der XIX. Olympischen Winterspiele als auch der VIII. Winter-Paralympics in Salt Lake City konnten den insgesamt positiven Eindruck, den beide Spiele hinterließen, nicht trüben, aber dennoch ist seitdem das Thema „Doping“ im Allgemeinen und der Wirkstoff „Darbepoetin“ im Speziellen in aller Munde.

Im Laufe der Jahre hat es zahlreiche Versuche gegeben, Doping zu definieren. Bislang ist allerdings keine Definition gefunden worden, die alle Probleme umfasst. Das Internationale Olympische Komitee (IOC) und hier insbesondere seine Medizinische Kommission geben allerdings in der Diskussion die Richtung an.

Die aktuelle Definition (31. Januar 2001) der Medizinischen Kommission des IOC besagt:

Doping widerspricht der Ethik sowohl im Sport als auch in der Medizin. Doping besteht aus:

- der Verabreichung von Wirkstoffen, die verbotenen Gruppen pharmakologischer Wirkstoffe angehören und/ oder
- dem Einsatz verbotener Methoden.

Die aktuelle Liste **der verbotenen Wirkstoffgruppen und Methoden** lautet:

I. Verbotene Wirkstoffgruppen

- A. Stimulantien
- B. Narkotika
- C. Anabole Wirkstoffe
- D. Diuretika
- E. Peptidhormone und entsprechende Wirkstoffe

II. Verbotene Methoden

1. Blutdoping
2. Verabreichung von künstlichen Sauerstoffträgern oder Plasmaexpandern
3. Pharmakologische, chemische oder physikalische Manipulation (des Urins)

III. Wirkstoffgruppen, zugelassen nur mit gewissen Einschränkungen

- A. Alkohol
- B. Cannabinoide
- C. Lokalanästhetika
- D. Glukokortikosteroide
- E. Beta-Blocker

Zu den Stimulantien zählen insbesondere Amphetamine, Ephedrin, Beta-2-Agonisten und Koffein. Diuretika bewirken eine vermehrte Urinausscheidung und damit erhöhten Wasser- und Salzverlust. Mit dem Verbot der Diuretika soll nicht nur einer unsinnigen Gewichtsreduktion bei Sportlern oder Sportlerinnen Einhalt geboten werden, sondern auch einer möglichen Manipulation bei der Urinabgabe vorgebeugt werden. Über einen gezielten Einsatz von Diuretika und ausreichendem Trinken nach Wettkampfungende könnte ein geringer konzentrierter Urin produziert werden.

Die Ausdauerfähigkeit eines Sportlers hängt wesentlich von seinem Sauerstoffaufnahmevermögen ab. Dabei spielt die Sauerstofftransportkapazität des Blutes eine entscheidende Rolle. Mit Höhentraining, Bluttransfusionen und der Gabe von Erythropoietin (EPO) wird versucht, diese Ausdauerleistungsfähigkeit zu verbessern.

Seit 1989 wird EPO gentechnologisch hergestellt und gilt als lebenswichtiges Medikament für Patienten mit chronischem Nierenversagen (Dialysepatienten). Durch die Einnahme von EPO wird künstlich die Produktion von roten Blutkörperchen angeregt, wodurch die Sauerstoffaufnahme des Blutes erhöht wird und damit die Ausdauerleistungsfähigkeit. Das Risiko einer Manipulation mit EPO bei einem gesunden Sportler liegt vornehmlich in der Gefahr eines Gefäßverschlusses. Bei unerwarteten Todesfällen von jungen Ausdauersportlern wird zunehmend häufiger eine EPO-induzierte Thrombembolie vermutet.

Der nachgewiesene Wirkstoff „Darbepoetin“ ist letztlich eine moderne Form des EPO.

Quellen:

- Clasing, Dirk/ Müller, R. Klaus, Dopingkontrolle (Informationen für Aktive, Betreuer und Ärzte zur Bekämpfung des Medikamentenmissbrauchs im Sport), Köln 2001

Bearbeiter: MR René Probst, Sportausschuss

Bewerbung um die Olympischen Sommerspiele 2012

vom 14.5.2002, lfd. Nr. 18/2002

Spätestens nachdem das Nationale Olympische Komitee für Deutschland (NOK) auf seiner Mitgliederversammlung am Samstag, dem 3. November 2001, in Hamburg einmütig beschlossen hatte, eine Bewerbung um die Ausrichtung der XXX. Olympischen Sommerspiele im Jahre 2012 auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland abzugeben, stand offiziell fest, dass eine deutsche Stadt ins Rennen gehen würde.

Bis zum 31. Dezember 2001 hatten die Städte Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Leipzig und Stuttgart ihre Kandidatur angemeldet. Diese Städte müssen nun bis zum 15. Mai 2002 ihre ausführlichen Bewerbungsunterlagen beim Nationalen Olympischen Komitee für Deutschland abgeben. Im Rahmen ihrer Bewerbungsunterlagen müssen die Städte dabei insbesondere zu folgenden Punkten Auskunft geben:

- a) **Allgemeine Infrastruktur (Verkehrsnetz, Flughafen):**
aktuelles Leistungsvermögen, geplante Erweiterungen und zusätzlich für die Durchführung der Olympischen Spiele als notwendig betrachtete Maßnahmen
- b) **Beherbergung:**
Hotelkapazitäten und -kategorien, Studentenwohnheime, Preise etc.
- c) **Olympisches Dorf:**
Größe, Aufteilung, Konzept, Bauweise, Kapazitäten, Nachnutzung usw.
- d) **Sportstätten:**
existierende, geplante, zusätzlich benötigte
- e) **Transport:**
Flughafen, Leistungsvermögen, Entfernungen zwischen dem Olympischen Dorf und den Sportstätten, anderen olympischen Einrichtungen etc.
- f) **Allgemeines Konzept:**
Verständnis und Umsetzung der Olympischen Charta, Nachnutzung

g) Umweltaspekte:

Status quo, Maßnahmen, Ideen, Nachhaltigkeit, mögliche Probleme

h) Unterstützung:

Öffentlichkeit, Politik, Wirtschaft, Meinungsbildner

i) Finanzierung:

Grobkonzept

Dieser aus den Vorgaben des Internationalen Olympischen Komitees (IOC) abgeleitete Aufgabenkatalog ist vom NOK noch um einen eigenen zusätzlichen Aufgaben- und Fragenkatalog an die Bewerberstädte erweitert worden. Darin will das NOK u.a. Auskünfte noch zu folgenden Themenfelder haben:

a) Situation im Sport:

Vereinsstruktur, Schulsportsituation, Talentsuche und -sichtung, Nachwuchsförderung, Beiträge zum Kampf gegen das Doping, Hochschulsport und Sportwissenschaft

b) Bisherige Erfahrungen bei internationalen Großereignissen

c) Finanzielle Situation der Stadt, der Region, des Landes (Gegenwart / Perspektive 2012)

d) Pläne zur Durchführung eines Kulturprogrammes

e) Pläne zur Durchführung eines Olympischen Jugendlagers

f) Paralympics (Konzept, Einbindung, Erfahrungswerte), zu deren gleichzeitiger Durchführung sich die Bewerberstädte seit der Vereinbarung vom 19. Juni 2001 zwischen dem IOC und dem Internationalen Paralympischen Komitee verpflichten müssen

g) Einschätzung der Kosten des internationalen Bewerbungsverfahrens verbunden mit einer Garantie zu deren Finanzierung.

Nachdem die beim NOK eingegangenen Bewerbungsunterlagen auf ihre Vollständigkeit geprüft und falls notwendig nachgebessert worden sind, wird eine 15-köpfige Kommission in der Zeit vom 01. September 2002 bis 31. Januar 2003 die Bewerbungen prüfen und bis zum 28. Februar 2003 einen Evaluationsbericht vorlegen.

Bis spätestens 15. April 2003 erfolgt im Rahmen einer außerordentlichen Mitgliederversammlung des Nationalen Olympischen Komitees für Deutschland die Auswahl der deutschen Bewerberstadt.

Das NOK hat dann bis zum 15. Juli 2003 Zeit, dem IOC die deutsche Bewerberstadt zu benennen.

Diese nimmt dann an dem Bewerbungsverfahren des IOC teil, das in ähnlicher Weise abläuft wie das nationale Bewerbungsverfahren. Im Rahmen der IOC-Session im Juli 2005 erfolgt dann die Wahl der Gastgeberstadt für die Olympischen Sommerspiele 2012.

Quellen:

- Olympische Spiele 2012 / Ausschreibung / Aufgaben- und Pflichtenkatalog des NOK für nationale Bewerber ist abrufbar im Internet: <http://www.nok.de/ausschreibung.htm>
- NOK-Report Nr. 10/2001, 02/2002, 04/2002

Bearbeiter: MR René Probst, Sportausschuss

Aut-idem-Regelung

vom 2.7.2002, lfd. Nr. 25/2002

Gesetzliche Festlegung

Am 23. Februar 2002 trat in Deutschland das Arzneimittelausgaben-Begrenzungsgesetz (AABG) vom 15. Februar 2002 in Kraft. Artikel 1 des AABG betrifft die „Änderung des Fünften Buches Sozialgesetzbuch - Gesetzliche Krankenversicherung“. Als Maßnahme zur finanziellen Entlastung der Krankenkassen ist im AABG die erweiterte Aut-idem-Regelung zur Auswahl preisgünstiger Arzneimittel enthalten. „Aut idem“ (lat.) bedeutet wörtlich übersetzt „oder dasselbe“, sollte jedoch besser mit „oder das Gleiche“ definiert werden.

Bisher war bei der ärztlichen Verschreibung von Arzneimitteln „Aut idem“ der Ausnahmefall. Wenn das verordnete Medikament nicht vorrätig war und der Patient es dringend benötigte, konnte ihm von der Apotheke mit Zustimmung des Arztes ein hinsichtlich Wirkstoff

und Wirkung vergleichbares Arzneimittel ausgehändigt werden. Das AABG sieht demgegenüber folgende Regelung vor:

- Für die Verordnung auf dem Rezept gilt grundsätzlich „Aut idem“.
- Künftig verordnet der Arzt das Arzneimittel in der Regel unter Angabe von Wirkstoff, Wirkstoffstärke, Darreichungsform (z. B. Lösung, Tablette, Zäpfchen) und Packungsgröße und legt die Dosierung fest. In der Apotheke wird dafür ein hinsichtlich Wirkstoff, Wirkstoffstärke und Packungsgröße identisches sowie in der Darreichungsform identisches oder vergleichbares preisgünstiges Arzneimittel abgegeben.
- Wenn der Arzt/die Ärztin nicht von vornherein ein preisgünstiges Präparat aus der Palette wirkungs- und wirkstoffgleicher Arzneimittel verordnet und auf dem Rezept „Aut idem“ nicht ausdrücklich ablehnt, wird in der Apotheke ein kostengünstiges Arzneimittel ausgewählt.
- Wenn der Arzt/die Ärztin verbindlich ein bestimmtes Präparat verordnet und „Aut idem“ auf dem Rezept ausschließt, erhält der Patient das bestimmte vom Arzt ausgewählte Arzneimittel.

Voraussetzungen und Kriterien für die Anwendung

Grundsätzlich ist ein Austausch möglich, wenn die Arzneimittel den gleichen Wirkstoff nach Art und Menge enthalten und in derselben oder einer vergleichbaren Darreichungsform vorliegen. Denn auch für die Zulassung von Generika (Nachahmerpräparate), die den gleichen Wirkstoff wie Originalpräparate enthalten, müssen Qualität, therapeutische Vergleichbarkeit und vergleichbare Wirkstofffreisetzung belegt werden. Gegebenenfalls ist Bioäquivalenz nachzuweisen, d. h. dass bei dem Generikum der Wirkstoff mit identischem Ausmaß und gleicher Geschwindigkeit wie bei dem Originalpräparat resorbiert und am Wirkort verfügbar wird.

Vergleichbare Darreichungsformen sind unter bestimmten pharmazeutischen Voraussetzungen z. B. Kapseln und Tabletten oder Lösung und Tropfen.

Damit die vom Deutschen Bundestag im AABG beschlossene Sparmaßnahme in vollem Umfang angewendet werden kann, sind zunächst grundsätzliche Festlegungen zum Bereich der preisgünstigen Arzneimittel zu treffen. Darüber hinaus muss für Problemfälle die Verfahrensweise beim Austausch wirkstoffgleicher Präparate zwischen Krankenkassen, Apothekern und Ärzten abgestimmt werden, um die Arzneimittelsicherheit nicht zu gefährden. Klärungsbedarf gibt es bei einigen auch in der Leitlinie „Gute Substitutionspraxis“ der

Deutschen Pharmazeutischen Gesellschaft (DPhG) angesprochenen Punkten.

- Bei älteren Patienten und chronisch Kranken muss eine kontinuierliche Versorgung mit demselben Arzneimittel gesichert sein, um die Compliance, d. h. die Zuverlässigkeit, mit der ärztliche Anweisungen befolgt werden, zu gewährleisten.
- Problematisch ist der Austausch z. B. bei pflanzlichen Arzneimitteln (die im Allgemeinen aus unterschiedlichen Pflanzenextrakten hergestellt werden), Dermatika (speziell wenn sie unterschiedliche Hilfsstoffe bzw. Salbengrundlagen enthalten), Impfstoffen, Betäubungsmitteln, bestimmten Infusionslösungen, Arzneimitteln mit geringer therapeutischer Breite und solchen, die eine genaue Einstellung der Dosierung erfordern.

Bei Arzneimitteln mit geringer therapeutischer Breite ist der Unterschied zwischen wirksamer und toxischer Konzentration sehr gering, so dass bei der kleinsten Dosiserhöhung unerwünschte Wirkungen auftreten können. Eine genaue Einstellung der Dosierung erfordern z. B. Antiarrhythmika (gegen Herzrhythmusstörungen), Antiasthmika, Antidiabetika, Antiepileptika, Antidepressiva, Antiparkinsonmittel, Antikoagulanzen (zur Hemmung der Blutgerinnung), Koronartherapeutika (zur Behandlung von Herzerkrankungen), hormonale Kontrazeptiva und Zytostatika.

- Bei der Substitution der Arzneimittel ist zu beachten, dass einige Hilfsstoffe nicht für jeden Patienten geeignet sind, wie etwa Aspartam, bestimmte Kohlenhydrate (Fruktose, Glukose, Laktose, Weizenstärke) oder Alkohol. Gemäß einer EU-Richtlinie zur Kennzeichnung von Arzneimitteln sind jedoch auf dem Etikett und in der Packungsbeilage eindeutige Hinweise zu derartigen Hilfsstoffen zu deklarieren. Diese Forderung müsste dann von jedem pharmazeutischen Unternehmer konsequent umgesetzt werden, damit die Angaben klar erkennbar sind.
- Die austauschbaren Darreichungsformen müssen unter Berücksichtigung ihrer therapeutischen Vergleichbarkeit für die einzelnen Wirkstoffe festgelegt werden.
- Probleme ergeben sich beim Austausch von solchen Arzneimitteln, die bei gleicher Zusammensetzung und Darreichungsform für unterschiedliche Anwendungsgebiete (Indikationen) zugelassen sind. Ein Austausch ist nur möglich, wenn das kostengünstigere Präparat mindestens auch für die vorgesehene Indikation zugelassen ist. Da auf dem Rezept die Indikation im Allgemeinen nicht anzugeben ist, muss auch dieser Punkt bei der Substitutionspraxis berücksichtigt werden.

Vorteile

Außer der beabsichtigten Kosteneinsparung ergibt sich durch die Aut-idem-Regelung bei der Verschreibung von Arzneimitteln mit ähnlichen Bezeichnungen, aber unterschiedlichen Wirkstoffen, mitunter sogar eine größere Sicherheit. Wenn der abgebenden Apotheke zusätzlich zu dem verordneten Wirkstoff auch die Indikation bekannt gemacht wird, sind Verwechslungen aufgrund namensähnlicher Arzneimittel mit unterschiedlicher Wirkung weitgehend ausgeschlossen (Beispiel: „*Lisino*“ mit dem Wirkstoff Loratidin zur Behandlung von Allergien, „*Lisinopril AL*“ mit dem Wirkstoff Lisinopril zur Blutdrucksenkung).

Internationaler Vergleich

Im europäischen und internationalen Vergleich wird „Aut idem“ häufig angewandt. Eine generelle Aut-idem-Regelung gilt in Australien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Holland, Großbritannien und der Schweiz. In Finnland, Luxemburg und Portugal kann der Arzt „Aut idem“ vorsehen. In Italien erfolgt ein Austausch nur, wenn das Arzneimittel nicht vorrätig ist, in Schweden nur mit Zustimmung des Arztes, in Spanien mit Zustimmung des Patienten.

Quellen:

- Arzneimittelausgaben-Begrenzungsgesetz - AABG – vom 15. Februar 2002
- BMG-Pressemitteilungen 2002
- Deutsche Pharmazeutische Gesellschaft (DPhG), Leitlinie „GuteSubstitutionspraxis“ (GSP), Entwurf vom 5.3.2002

Bearbeiterin: Dr. Hildegund Seydel, Fachbereich VIII

Stammzellen aus Nabelschnurblut

vom 14.8.2002, lfd. Nr. 32/2002

Im Zusammenhang mit der Stammzellforschung wird in der Fachliteratur und der Tagespresse wiederholt die Bedeutung von Nabelschnurblut für gegenwärtige und zukünftige medizinische Anwendungen als Alternative zu den ethisch umstrittenen embryonalen Stammzellen diskutiert.

Definitionen

Das Nabelschnurblut (synonym: Plazenta-Restblut, international: Cord Blood = **CB**) von Neugeborenen enthält zahlreiche so genannte **neonatale** Stammzellen und Vorläuferzellen, die sämtliche Blutzellen und das haematopoetische System (blutbildendes System im Knochenmark) neu bilden können. Neonatale Stammzellen werden in der Forschung grundsätzlich den **adulten** Stammzellen zugeordnet.

Gewinnung

Unmittelbar nach der Geburt und Abnabelung des Kindes wird das in der Nabelschnur und der Plazenta enthaltene Blut entnommen und innerhalb von 24 Stunden nach Entnahme im Verarbeitungszentrum aufgearbeitet. Das durch Zentrifugieren volumenreduzierte CB-Präparat wird bei etwa minus 180°C eingefroren (kryokonserviert) und bis zu seiner Abgabe an das Transplantationszentrum in flüssigem Stickstoff aufbewahrt.

Sowohl das Blut der Mutter als auch das Nabelschnurblut wird auf Krankheitserreger (Bakterien, Pilze, Viren, z. B. HIV, Hepatitis B und C), Antikörper, Blutgruppenmerkmale sowie bestimmte Stoffwechselparameter getestet. Darüber hinaus erfolgt eine Gewebetypisierung des Nabelschnurbluts, um bei der späteren Verwendung Abstoßungsreaktionen aufgrund unterschiedlicher Antigene von Spender und Empfänger zu vermeiden.

In Deutschland gelten für die Gewinnung und Transplantation von Stammzellen aus Nabelschnurblut die Richtlinien der Bundesärztekammer. Die Gewinnung der Stammzellen erfolgt bei Einhaltung der in den Richtlinien festgelegten Bedingungen ohne Risiko für die Gebärende und das Neugeborene. Transplantate aus Nabelschnurblut gelten als Arzneimittel, für die die Vorschriften des Arzneimittelgesetzes (AMG) verbindlich sind.

Verwendung

Seit mehr als zehn Jahren werden Stammzellen aus Nabelschnurblut als Alternative zur Knochenmarktransplantation oder Stammzelltransplantation aus peripherem Blut eingesetzt bei der Therapie von Lymphknotenkrebs, soliden (festen) Tumoren und Leukämie. 1988 gelang in Paris die erste erfolgreiche Transplantation von Nabelschnurblut bei einem Geschwisterkind, das an einer bestimmten Form der Anämie erkrankt war. Bisher liegen allerdings nur begrenzte Ergebnisse dafür vor, dass die Transplantation von Nabelschnurblutzellen genauso erfolgreich

ist wie die Transplantation von Stammzellen aus dem Knochenmark. Stammzellen aus Nabelschnurblut weisen eine relative immunologische Unreife auf. Sie sind deshalb auch für die **allogene** Transplantation (Übertragung auf nicht verwandte Personen) vor allem dann geeignet, wenn Spender und Empfänger nur teilweise identische Gewebean-tigene tragen. Da tiefkühlkonserviertes Nabelschnurblut unmittelbar verfügbar ist, können auch solche Patienten damit versorgt werden, für die entweder kein passender Fremdspender gefunden wird oder für die die Dauer der Spenderversuche wegen der Dringlichkeit zur Transplan-tation ein hohes Risiko darstellen würde. Weltweit wurden mit neona-talen Stammzellen etwa 2000 ausschließlich allogene Transplantationen (500 Empfänger waren Geschwisterkinder) durchgeführt.

Öffentliche Blutbanken frieren Nabelschnurblut ein, das Mütter als Spende für fremde Empfänger zur Verfügung stellen. Bei Bedarf kann aus einem weltweiten Verbund von Zell- bzw. Blutbanken das geeig-nete tiefgefrorene Spenderpräparat abgerufen und versandt werden.

Die private Einlagerung von Nabelschnurblut zur **autologen** Trans-plantation (für den Spender selbst) ist nach derzeitigem Wissensstand medizinisch nicht begründet, da es bisher keine Indikation dafür gibt. Für die meisten Erkrankungen, speziell auch für die Therapie der Leu-kämie, der häufigsten Krebserkrankung bei Kindern, wird allogenes Material (bei dem Spender und Empfänger nicht identisch sind) be-nötigt. Die Wahrscheinlichkeit, dass die eingelagerten Stammzellen später für den Eigenbedarf genutzt werden, ist nach gegenwärtigem Erkenntnisstand äußerst gering (1:100 000). Für Fälle, bei denen die eigenen Zellen benötigt werden, können sie auch kurz vor der Behandlung aus dem Blut oder Knochenmark des Patienten selbst gewonnen werden. Bei Erkrankungen im Kindesalter greift man eher auf die Blutstammzellen von Geschwistern oder nicht verwandten Spendern zurück. So genannte gerichtete Spenden von Nabelschnur-blut für erkrankte Familienangehörige sind möglich. Da Nabelschnur-blut außer den Stammzellen des blutbildenden Systems noch andere Stammzellen enthält, die z. B. in Knorpel-, Knochen-, Muskel-, Seh-nen- oder Fettzellen differenzieren können, wird an ihrer Verwen-dung als Zellersatz für zukünftige Therapien (z. B. bei Herzinfarkt, Schlaganfall und Knochenerkrankungen) weltweit geforscht.

Vor- und Nachteile

Gegenüber Knochenmarkspenden zeichnen sich einige **Vorteile** von Stammzellen aus Nabelschnurblut ab:

- Die Gewinnung erfolgt ohne Belastung und Risiko für den Spender.
- Die Stammzellen sind schnell verfügbar und dienen als Reserve, wenn in den internationalen Registern keine geeigneten Knochenmarkspender gefunden wurden.
- Die entscheidenden Gewebemerkmale von Stammzellspender und -empfänger müssen nicht so genau übereinstimmen wie bei Knochenmark oder Blut von Erwachsenen.
- Es ist ein geringeres Risiko für das Auftreten der lebensgefährlichen akuten oder chronischen „Transplantat-gegen-Wirt-Erkrankung“ (GvHD: Graft-versus-host-disease) zu erwarten, die zur Abstoßung des Transplantats führen kann.
- Das Infektionsrisiko durch Viren ist wesentlich geringer als bei Stammzellen von Erwachsenen.
- Da sich neonatale Stammzellen rascher als die von Kindern und Erwachsenen vermehren, wird das Transplantat im Empfängerorganismus schneller wirksam.

Kritisch zu beurteilen ist die Verwendung von Nabelschnurblut wegen der Möglichkeit, dass bei der Transplantation der Zellen eine nicht erkannte familiär vererbte Erkrankung übertragen werden kann.

Ein **Nachteil** ist die geringe Menge des Nabelschnurbluts, so dass die daraus gewonnenen Stammzellen bisher überwiegend für die Behandlung von Kindern genutzt wurden. Bei der autologen Transplantation (für den Spender selbst) werden allerdings im Vergleich zur allogenen Transplantation auch weniger Zellen benötigt. In der Forschung werden gegenwärtig Techniken erprobt, um die Zellen im Bioreaktor mit Hilfe von Wachstumsfaktoren zu vermehren.

Quellen:

- Eichler, H., und W. Zieger, Nabelschnurblut als Stammzellquelle. In: Pharm. Ztg. 146 (2001), Nr. 32, S. 10
- Wagner, U., Leukämie mit eigenem Nabelschnurblut ist zurzeit nicht heilbar. In: Pharm. Ztg. 146 (2001), Nr. 32, S. 15
- Ebell, W. (Kinderklinik der Charité), Kostbares Gut. In: test 9/2000, S. 89
- BT-Drs. 14/5350 (14.02.2001): Künftiger Kurs der Bundesregierung in der Gentechnik, S. 3
- BT-Drs. 14/7546 (21.11.2001): Zweiter Zwischenbericht der Enquête-Kommission „Recht und Ethik der modernen Medizin“ des Deutschen Bundestages, S. 13
- Richtlinien zur Transplantation von Stammzellen aus Nabelschnurblut (vom 14.05.1999), letzte Änderung: 28.02.2001 (<http://www.bundesaeztekammer.de/30/Richtlinien/Richtidx/Transnabel.html>)

Bearbeiterin: Dr. Hildegund Seydel, Fachbereich VIII

Jugend – Familie – Frauen

Elternzeit von Männern

vom 21.2.2002, lfd. Nr. 4/2002

Aktuelle Diskussion

In den Medien wird zur Zeit verstärkt die Rolle der Väter in der Familie und damit einhergehend die nur geringe Inanspruchnahme der Elternzeit bzw. des Erziehungsurlaubes durch Männer thematisiert. Durch eine Gesetzesänderung mit Wirkung vom 2. Januar 2001 ist die als unangebracht empfundene Bezeichnung „Erziehungsurlaub“ im offiziellen Sprachgebrauch durch den Begriff „Elternzeit“ ersetzt worden. In den Jahren 1998 bis 2000 haben nur ca. 1,6 % der Väter Erziehungsurlaub in Anspruch genommen. Zu der stärkeren Präsenz des Themas in der Öffentlichkeit trägt eine Aktion des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bei, mit der unter dem Motto „Mehr Spielraum für Väter“ die traditionelle Rolle von Männern und Vätern in die öffentliche Diskussion gebracht werden soll. Zum einen soll für ein neues Leitbild von Männern und Frauen in der Gesellschaft geworben werden, zum anderen soll aber auch besser über bestehende gesetzliche Regelungen informiert werden. Um einen Einstellungswandel herbeizuführen, wird mit klassischer Werbung, Öffentlichkeitsarbeit und einem Internet-Auftritt geworben. Außerdem soll eine Änderung des Bundeserziehungsgeldgesetzes dazu beitragen, dass Väter stärker Elternzeit in Anspruch nehmen. So können Väter und Mütter von nach dem 31. Dezember 2000 geborenen Kindern gleichzeitig Elternzeit nehmen. Während dieser Elternzeit können beide bis zu 30 Wochenarbeitsstunden arbeiten. Die Höhe des Erziehungsgeldes beträgt nach wie vor für zwei Jahre in der Regel maximal 307 € monatlich. Nehmen die Eltern nur ein Jahr Elternzeit, kann es neuerdings bis zu 460 € betragen.

Gründe für die geringe Inanspruchnahme der Elternzeit durch Männer

In einer empirischen Untersuchung ist das Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg (Bamberger Studie) unter der Leitung von Prof. Dr. Lazlo A. Vaskovics den Gründen für die geringe

Anzahl von Vätern im Erziehungsurlaub nachgegangen. In der 1999 veröffentlichten Studie werden die Ergebnisse einer 1996 durchgeführten Befragung von 1.000 jungen Vätern zusammengefasst, bei der mehrere Gründe genannt werden konnten. Als Hauptgrund für die geringe Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs durch Väter wurden finanzielle Gründe genannt. Bei drei Vierteln der befragten Männer war dieses Argument auch objektiv nachvollziehbar, da sie vor der Geburt des ersten Kindes deutlich mehr verdienten als die Ehefrau. 32 % der Männer in den alten Bundesländern und 22 % der Männer in den neuen Bundesländern gaben an, Angst zu haben, im Beruf den „Anschluss zu verlieren“ und ca. genauso viele wollten nicht auf die beruflichen Karrierechancen verzichten. Der Anteil derjenigen, die angaben, dass in ihrem Beruf eine Unterbrechung in Form eines Erziehungsurlaubs nicht möglich sei, war in etwa genauso hoch. Ein Fünftel, d. h. 19 % in den alten und 30 % in den neuen Bundesländern äußerte die Befürchtung, ungeachtet der im Bundeserziehungsgeldgesetz verankerten Arbeitsplatzgarantie nicht an den Arbeitsplatz zurückkehren zu können. Befürchtungen bezüglich der Reaktion von Arbeitskollegen und Vorgesetzten hatten ca. 10 % der Männer. Ein nicht unerheblicher Teil der Männer war offenbar grundsätzlich nicht bereit, Erziehungsurlaub zu nehmen: So gaben 12 % der Männer an, dass Erziehungsurlaub für sie nicht in Frage komme. 16 % in den alten und 20 % in den neuen Bundesländern nannten als Grund, sie könnten sich nicht vorstellen, zu Hause zu bleiben. Ein Fünftel der Männer aus den alten Bundesländern und ein Viertel der Männer aus den neuen Bundesländern gaben an, nie daran gedacht zu haben, Erziehungsurlaub zu nehmen.

Diese Ergebnisse wurden vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zum Anlass genommen, Erziehungsurlauberinnen, deren Männer selbst keinen Erziehungsurlaub nehmen wollten, nach den möglichsten Gründen hierfür zu befragen. Hiermit sollte u.a. die Ursachenwahrnehmung von Vätern und Müttern miteinander verglichen werden. Die Ergebnisse wurden im Mai 2001 in einem Bericht des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB-Werkstattbericht) veröffentlicht. Auch aus Sicht der Mütter sprach ein zu hoher, nicht kompensierbarer Einkommensverlust am stärksten gegen eine Beteiligung der Männer am Erziehungsurlaub. Im übrigen erfuhren alle anderen Gründe bei den Müttern insgesamt mehr Zustimmung als bei den Vätern. So waren z.B. 47 % der Mütter in den alten Bundesländern der Meinung, dass bei dem Beruf ihres Partners eine Unterbrechung wirklich nicht möglich

sei. Bei der Bamberger Studie hatten hingegen nur 31 % der Männer diesen Grund genannt. 37 % der Mütter aus den alten und 31 % der Mütter aus den neuen Bundesländern meinten, für ihren Partner komme ein Erziehungsurlaub nicht in Frage. Die Männer selbst hatten diese Antwort in der Bamberger Studie nur zu 12 % gegeben.

Ein Blick nach Schweden

Häufig wird bei der Diskussion um die mangelnde Beteiligung der Männer am Erziehungsurlaub auf die Situation in Schweden verwiesen. Dort hat sich der Anteil der Männer, die Elterngeld bezogen haben, von 26,5 % im Jahre 1991 auf 37,7 % im Jahre 2000 erhöht. Allerdings wurden im Jahre 2000 nur 12,4 % der Tage, für die Elterngeld gezahlt wurde, von Männern in Anspruch genommen. Bei der Bewertung dieser statistischen Daten dürfen die gesetzlichen Rahmenbedingungen für einen Elternurlaub in Schweden nicht unberücksichtigt gelassen werden: 1995 wurde dort ein sog. Vatermonat eingeführt, der Vätern einen Anreiz geben soll, Elternurlaub zu nehmen. Dies bedeutet, dass ein Teil von 30 Tagen unübertragbar an den jeweiligen Elternteil gebunden ist, während der Elternurlaub von insgesamt 450 Tagen, der jedem Elternteil zur Hälfte zusteht, im übrigen auf den anderen Elternteil übertragen werden kann. In diesem „Vatermonat“ wird eine Ersatzrate von 80 % des bisherigen Einkommens gezahlt. Ab Januar 2002 wird der Elternurlaub insgesamt um 30 Tage verlängert, die speziell von dem Vater oder der Mutter genommen werden müssen, so dass der „Vatermonat“ künftig 60 Tage lang ist.

Quellen u.a.:

- Vaskovics, Laszlo A./Rost, Harald, Väter und Erziehungsurlaub, Band 179 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1999
- Beckmann, Petra, Neue Väter braucht das Land!, Wie stehen die Chancen für eine stärkere Beteiligung der Männer im Erziehungsurlaub?, IAB Werkstattbericht, Hrsg.: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Ausgabe Nr. 6, 2. Mai 2001
- Internationaler Reformmonitor, Sozialpolitik, Arbeitsmarktpolitik, Tarifpolitik, Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Ausgabe 4, Gütersloh, April, 2001, www.reformmonitor.org/
- Mehr Spielraum für Väter, Initiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, www.mehr-spielraum-fuer-vaeter.de
- Riksförsäkringsverket, Internetangebot in englischer Sprache, www.rfv.se/english

Bearbeiterin: RDn Barbara Blum, Fachbereich IX

Die Kita-Card

vom 10.6.2002, lfd. Nr. 23/2002

Die bessere Vereinbarkeit von Kindererziehung und Erwerbstätigkeit ist zu einem zentralen Anliegen der Familienpolitik geworden. In diesem Zusammenhang wird in jüngster Zeit vermehrt diskutiert, an Eltern mit Kindern im Krippen-, Kindergarten- oder Hortalter Kinderbetreuungsgutscheine auszugeben, die die Eltern bei einer Einrichtung ihrer Wahl einlösen können. Diese Kinderbetreuungsgutscheine werden in der öffentlichen Diskussion auch „Kita-Cards“ genannt.

Die Idee der Kita-Card geht auf einen Reformvorschlag zurück, der von Michaela Kreyenfeld, Katharina Spieß und Gert Wagner im Rahmen eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projektes entwickelt wurde. Der Reformvorschlag beinhaltet folgende drei Elemente:

- Die Eltern erhalten zweckgebundene Gutscheine, mit denen sie Kinderbetreuung nachfragen können. Die Gutscheine decken die Kosten eines regulären Betreuungsplatzes ab. Qualität und Quantität müssen allerdings politisch definiert werden. Die Gutscheine sind nicht übertragbar, um einen „Schwarzhandel“ zu verhindern. Da die Kosten eines Betreuungsplatzes mit dem Alter des Kindes variieren, hängt der Gegenwert des Gutscheines vom Alter des Kindes ab. Eine einkommensabhängige Staffelung der Gutscheine erfolgt entweder, indem der Wert der Gutscheine mit steigendem Einkommen abnimmt, oder, indem bei der Ausgabe der Gutscheine einkommensabhängige „Gebühren“ verlangt werden können. Die Gutscheine können von den Anbietern beim Jugendamt eingelöst werden. Hierdurch erhalten die Jugendämter einen Überblick über die Einrichtungen, bei denen Qualitätskontrollen durchgeführt werden müssen.
- Qualitätsmindeststandards, die von den Anbietern von Kinderbetreuung eingehalten werden müssen, werden von einer bzw. mehreren Qualitätskommission/en gesetzt. Die lokalen Jugendämter überprüfen die Lizenzierung von Anbietern und die laufende Einhaltung der Qualitätsstandards.
- Die institutionelle Kinderbetreuung wird im Rahmen einer Finanzierung aller kinderbezogenen staatlichen Leistungen über eine Kinderkasse finanziert, an die von allen erwachsenen Bürgern einkommensabhängige Beiträge entrichtet werden.

Die Autoren betonen, dass alle drei Elemente unabhängig voneinander eingeführt werden können, und dass jedes einzelne Element wiederum vielfältig gestaltbar ist. Als Vorteile dieses Modells nennen sie u.a., dass Eltern mit einer Nachfragemacht ausgestattet werden. Diese ermöglicht es ihnen, eine individuell bedarfsgerechte Kinderbetreuung nachzufragen. Als weitere positive Folgen ihres Vorschlages erwarten sie, dass die Qualität der Betreuung steigt, weil die Qualität unabhängig kontrolliert wird, und dass die Finanzierung von Kinderbetreuung verstetigt und damit verlässlicher wird. Die Autoren versprechen sich außerdem von dem Gutscheinsystem, dass vermehrt privat-gewerbliche Anbieter auf den Markt treten würden, und dass ein gleichberechtigter Wettbewerb zwischen privat-gewerblichen Anbietern sowie freien und öffentlichen Trägern gegeben wäre.

Die Einführung eines Kita-Card-Modells wird von verschiedenen Gruppierungen gefordert. So schlägt der Deutsche Städte- und Gemeindebund vor, Betreuungsgutscheine an Eltern gegen Entrichtung einer einkommensabhängigen Gebühr auszugeben. Auch die Zukunftskommission Gesellschaft 2000, die im März 1997 von der Landesregierung Baden-Württemberg eingesetzt wurde, hat in ihrem Bericht von Dezember 1999 die Einführung von Kinderbetreuungsgutscheinen empfohlen, deren Kaufpreis je nach Elterneinkommen unterschiedlich hoch sein soll. Im Übrigen wird die Kita-Card sowohl von Bündnis 90/Die Grünen als auch von der FDP befürwortet. In Hamburg hatte der von der SPD und den Grünen regierte Senat die Einführung eines Kita-Cardsystems für das Jahr 2003 vorgesehen. Nach dem Regierungswechsel in Hamburg soll der Begriff Kita-Card ersetzt werden, an einem nachfrageorientierten Gutscheinsystem jedoch grundsätzlich festgehalten werden. Die Berliner Koalitionsvereinbarung von SPD und PDS für die Legislaturperiode 2001 – 2006 sieht ebenfalls die Einführung einer Kita-Card vor.

Die Kita-Card ist jedoch nicht unumstritten. Gegner dieses Gutscheinmodells halten dem Modell folgende Argumente entgegen: Es bestehe die Gefahr, dass die Kita-Card genutzt werde, um Betreuungszeiten zu reduzieren und damit im Endeffekt Einsparungen zu erzielen. Da die Einrichtungen flexibler auf Veränderungen reagieren müssten, werde die Kita-Card auch auf die Beschäftigungsstruktur in den Betreuungseinrichtungen Auswirkungen haben, indem z.B. mehr befristete Arbeitskräfte eingestellt würden. Erziehung und Bildung, die auf ganzheitliche, längerfristige Prozesse und verlässliche Beziehungen zwischen Kindern und Erziehern bzw. Erzieherinnen angelegt

seien, würden mit der Kita-Card unmöglich gemacht. Bei einer so weitgehenden Kundenorientierung entstehe eine „Bahnhofsituation“, wenn Eltern und Kinder kämen und gingen, wann sie wollten. Eine stärkere Pauschalisierung von Kita-Leistungen, die mit der Kita-Card erreicht werde, könne zur Folge haben, dass notwendige höhere Ausgaben in benachteiligten Stadtteilen nicht angemessen berücksichtigt und „Problemkinder“ abgewiesen würden. Zudem sei zu bezweifeln, dass die Kita-Card für kleinere Städte geeignet sei, weil es dort bereits an einem auswahlfähigen Angebot fehle. So kämen oftmals nicht genügend Nachfrager mit den gleichen Zeitwünschen zusammen. Die Kita-Card sei mit einem erheblichen bürokratischen Aufwand verbunden und es sei zu befürchten, dass Eltern zu Bittstellern für einen Berechtigungsschein degradiert würden.

Quellen:

- Kreyenfeld, Michaela/Spieß, C. Katharina/Wagner, Gert G., Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung: Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform, Neuwied 2001; Kurzfassung der Studie und aktuelle Schlussfolgerungen unter <http://www.diw.de/deutsch/publikationen/forschungsergebnisse>
- Mit Familien die Zukunft gewinnen!, Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland, Dokumentation, 2001, <http://www.dstgb.de>
- Solidarität und Selbstverantwortung, Von der Risikogesellschaft zur Chancengesellschaft, Bericht und Empfehlungen der Zukunftskommission Gesellschaft 2000 der Landesregierung Baden-Württemberg, Dezember 1999, <http://www.baden-wuerttemberg.de/zukunftskommission>
- Familie und Kinder: Ein Weg in die Zukunft!, Positionspapier zur Familienpolitik der FDP-Bundestagsfraktion, 24. April 2002, <http://www.fdp-fraktion.de/parlini.php>
- Deligöz, Ekin/Goetsch, Christa, Mit einem Gutscheinmodell zu einer bedarfsgerechten Kinderbetreuung – eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund, Ländern und Kommunen, Positionspapier zur Kita-Card, Stand: 13. Juli 2001, <http://www.gruene-fraktion.de>
- Koalitionsvereinbarung zwischen der SPD und der PDS für die Legislaturperiode 2001-2006, Land Berlin, <http://www.berlin.de/rbmskzl/landesregierung>
- Vertrag (zwischen CDU, Schill-Partei und FDP) über eine Koalition für die Legislaturperiode 2001-2005, Hamburg, www.hamburg.de/fhh/behoerden/senatskanzlei
- Von der Beek, Angelika, Kita-Card – ein Zauberwort?, in: Sozial Extra, Heft 1, 2001, S. 21-24

Bearbeiterin: RDn Barbara Blum, Fachbereich IX

Gender Mainstreaming

vom 14.11.2002, lfd. Nr. 43/2002

Gender Mainstreaming ist zu einem zentralen Begriff in der Gleichstellungspolitik geworden. Es gibt keinen Politikbereich mehr, in dem dieser Ansatz keine Rolle spielt. Auch der Koalitionsvertrag 2002 – 2006 vom 16. Oktober 2002 sieht eine zügige Umsetzung dieses Prinzips vor.

Definition des Begriffs und Entstehung des Konzepts

Gender Mainstreaming (GM) bedeutet, bei allen gesellschaftlichen Vorhaben die unterschiedlichen Lebenssituationen und Interessen von Frauen und Männern von vorneherein und regelmäßig zu berücksichtigen, da es keine geschlechtsneutrale Wirklichkeit gibt.

Der englische Begriff *gender* bezeichnet die gesellschaftlich, sozial und kulturell geprägten Geschlechterrollen von Frauen und Männern, die – gegenüber dem biologischen Geschlecht (engl. *sex*) – erlernt und damit auch veränderbar sind. Durch *mainstreaming* kommt zum Ausdruck, dass eine bestimmte inhaltliche Vorgabe, die bisher nicht das Handeln bestimmt hat, nun zum zentralen Bestandteil bei allen Prozessen und Entscheidungen gemacht wird.

Auf der 3. Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen (VN) in Nairobi 1985 wurde *Gender Mainstreaming* erstmals als politische Strategie vorgestellt und 1994 auf der Ebene des Europarates aufgegriffen. 1995 wurde der Ansatz auf der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking in der verabschiedeten Arbeitsplattform verankert, woraus sich für alle VN-Mitgliedstaaten die Verpflichtung ergibt, in den jeweiligen nationalen Strategien ein Konzept zur Implementierung von GM zu entwickeln. Für die Arbeit der VN ist seither die Beachtung und Umsetzung des GM-Prinzips bezüglich aller Maßnahmen und Programme obligatorisch.

Gender Mainstreaming im europäischen Kontext

Nachdem bereits 1994 in Schweden begonnen wurde, *Gender Mainstreaming* auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene umzusetzen, übernahm im Jahr 1996 die Europäische Union durch die „Mitteilung der Europäischen Kommission zur Einbindung der Chancengleichheit in sämtliche politische Konzepte und Maßnahmen der Gemeinschaft“ das Konzept verpflichtend.

Im September 1997 empfahl das Europäische Parlament als weitere Umsetzungsschritte die Schaffung geeigneter Koordinierungsstrukturen, die Erarbeitung von Bewertungskriterien, eine Überprüfung der Legislativvorschläge auf die geschlechtsspezifische Dimension hin (Gleichstellungsprüfung), die Fortsetzung der Doppelstrategie (GM plus spezielle Fördermaßnahmen) und die Ausrichtung von Datenerhebungen und Statistiken nach geschlechtsspezifischen Kriterien.

Im Jahr 1998 wurde der erste Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission zu GM veröffentlicht; im selben Jahr beschlossen die EU-Mitgliedstaaten Niederlande und Finnland einen Aktionsplan auf Regierungsebene für die Jahre 1999 bis 2002 zur Implementierung des Konzepts bzw. eine Erprobungsphase von 1998 bis 2001 zur Einführung von GM.

1999 wurde das GM-Prinzip in den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU verankert, so dass die Maßnahmen für Chancengleichheit von Männern und Frauen nicht nur im Rahmen der 4. Säule begriffen werden, sondern als Querschnittsaufgabe auch für die übrigen drei Säulen (Verbesserung der Beschäftigungsschancen, Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) definiert sind.

Bis zum Jahr 1999 fand der *Gender Mainstreaming*-Ansatz lediglich in Aktionsprogrammen oder Mitteilungen der Europäischen Kommission Ausdruck, d.h. also in Dokumenten ohne unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit.

Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages (EG-Vertrag) am 1. Mai 1999 wurde die politische Strategie des *Gender Mainstreaming* erstmals in rechtsverbindlicher Form festgeschrieben: Art. 2 und Art. 3 Abs. 2 EG benennen die Gleichstellung von Männern und Frauen als grundlegendes Prinzip des Gemeinschaftsrechts und als eines der Ziele der Gemeinschaft und verpflichten damit die Mitgliedstaaten zu einer aktiven Gleichstellungspolitik im Sinne des GM.

Der GM-Ansatz und seine Umsetzung

Gender Mainstreaming wird ebenso wie Frauen(förder)politik als Strategie genutzt, um die Gleichstellung der Geschlechter zu erreichen. GM setzt jedoch auf die Beteiligung **aller** an einer Entscheidung beteiligten Personen (z.B. bei einer Personalentscheidung), auf die Berücksichtigung des Prinzips bei **allen** politischen Entscheidungen (auch solchen, die prima vista keinen geschlechtsspezifischen Problemgehalt haben) und auf die nachhaltige Veränderung der

Sichtweise bei allen Akteurinnen und Akteuren. In einem 1998 für den Europarat erstellten Sachverständigenbericht wird *Gender Mainstreaming* wie folgt definiert: „Gender Mainstreaming“ besteht in der Organisation, Verbesserung, Entwicklung und Evaluierung der Entscheidungsprozesse, mit dem Ziel, dass die an politischer Gestaltung beteiligten Akteure und Akteurinnen den Blickwinkel der Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in allen Bereichen und auf allen Ebenen einnehmen.“

Mit der GM-Strategie werden geschlechtsspezifische Ausgangspositionen und Folgen einer Maßnahme bestimmt und bei einer festzustellenden Benachteiligung wird dann das Instrument der Frauenpolitik **oder** der Männerpolitik zur Bekämpfung der Benachteiligung eingesetzt. So kann GM beispielsweise im Bereich der Gesundheitspolitik bei der häufig noch als „Mädchenkrankheit“ wahrgenommenen Magersucht die Entwicklung einer eigenen Strategie und Therapie für Jungen und junge Männer bedeuten.

Auf europäischer Ebene sind Instrumente zur Umsetzung des *Gender Mainstreaming*-Prinzips die Rahmenstrategie der Gemeinschaft zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005), die durch ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft betreffend die Gemeinschaftsstrategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001-2005) unterstützt wird. Die Rahmenstrategie basiert auf einem dualen Ansatz, wonach der nach wie vor bestehenden Ungleichheit der Geschlechter durch *Gender Mainstreaming* begegnet werden soll, parallel dazu aber auch spezifische Frauenfördermaßnahmen durchgeführt werden sollen.

Als weitere Instrumente gelten die Jahresarbeitsprogramme zur Umsetzung der Rahmenstrategie sowie der Leitfaden zur Bewertung geschlechterspezifischer Auswirkungen und die Einbeziehung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in die Strukturfondsmaßnahmen.

GM in der Bundesrepublik Deutschland

Die Verankerung des *Gender Mainstreaming*-Prinzips im Amsterdamer Vertrag ist nicht ohne Auswirkungen auf die Politik zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland geblieben.

Ergänzend zur nationalen Gesetzgebung, die die Gleichstellung von Frauen und Männern im Grundgesetz (Art. 3, Abs. 2 S.1 und S.2 GG) sowie in Bundesgesetzen wie dem Sozialgesetzbuch VIII (§ 9 Nr. 3 SGB VIII) oder dem Gleichstellungsdurchsetzungsgesetz für die

Bundesverwaltung (§ 2 BGlG) festschreibt, hat die Bundesregierung mit einem Beschluss des Bundeskabinetts vom 23. Juni 1999 *Gender Mainstreaming* als durchgängiges Leitprinzip anerkannt. In die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien wurde dementsprechend die Verpflichtung aller Ressorts aufgenommen, den GM-Ansatz bei allen politischen, normgebenden und verwaltenden Maßnahmen der Bundesregierung zu beachten (§ 2 GGO). Unter der Federführung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) wurde im Mai 2000 eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Aufgabe hat, anhand konkreter Projekte Kriterien und Vorgehensweisen zu entwickeln, so dass in jedem Politikbereich und auf allen Ebenen die Ausgangsbedingungen und Auswirkungen auf die Geschlechter berücksichtigt werden. Alle Bundesministerien führen Pilotprojekte zur Umsetzung von *Gender Mainstreaming* durch; das BMFSFJ hat beispielsweise fünf verschiedene Projekte auf den Weg gebracht:

- als verwaltungsinternes Projekt: Personalentwicklung des Hauses unter Gender Mainstreaming-Gesichtspunkten;
- durchgehende Beachtung geschlechtsspezifischer Aspekte bei Konzeption, Ausschreibung, Vergabe und Durchführung von Forschungsvorhaben;
- prospektive Gesetzesfolgenabschätzung anhand des Altenhilfestrukturegesetzes unter der Fragestellung der Auswirkungen des Gesetzes auf Frauen und Männer;
- Erarbeitung von Checklisten für die Kabinettsvorlagen nach dem Gender Mainstreaming-Ansatz, um geschlechtsspezifische Fragestellungen möglichst frühzeitig in politisch-administrative Planungen der Bundesregierung einzubinden (in Kooperation mit dem Bundeskanzleramt);
- Entwicklung praktischer Instrumente zur Umsetzung des Gender Mainstreaming-Konzepts in der Kinder- und Jugendhilfe durch die aus dem Kinder- und Jugendplan geförderten Träger (in Abstimmung mit dem BMFSFJ).

Auf Länderebene wird inzwischen durch Beschluss der jeweiligen Landesregierungen das GM-Prinzip für Landespolitik und -verwaltung in Niedersachsen (1998), Sachsen-Anhalt (1998), Rheinland-Pfalz (1999), Mecklenburg-Vorpommern (1999), Hamburg (2001) und Bremen (2002) beachtet und implementiert.

Quellen u.a.:

- Employment and Social Affairs (Internetseiten der Europäischen Kommission, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/employment_social (dort sind alle ausgewerteten EU-Dokumente abrufbar; Stand: 17. Oktober 2002)

- Frauen in Deutschland – Von der Frauen- zur Gleichstellungspolitik, Hrsg.: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, August 2002
- Gender Mainstreaming (Internetseiten der Bundesregierung, abrufbar unter: <http://www.gender-mainstreaming.net/> (Stand: 1. November 2002)
- Stiegler, Barbara, Wie Gender in den Mainstream kommt – Konzepte, Argumente und Praxisbeispiele zur EU-Strategie des Gender Mainstreaming, Hrsg.: Friedrich-Ebert Stiftung, 2000

*Bearbeiterinnen: RDn Barbara Blum, BibIDn Dr. Doris Schawaller,
Fachbereich IX*

Kinderbetreuung in Deutschland

vom 4.12.2002, lfd. Nr. 46/2002

Die öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema Kinderbetreuung ist zurzeit in der Bundesrepublik Deutschland sehr groß. Hierbei beschränkt sich die Diskussion nicht nur auf die Forderung nach einer zahlenmäßigen Ausweitung des Platzangebotes. Immer stärker gewinnt zudem die Frage nach der Qualität der Betreuungsformen an Bedeutung, wozu nicht zuletzt das deutlich unterdurchschnittliche Abschneiden deutscher Schüler bei der PISA-Studie beigetragen hat. Wie dem Koalitionsvertrag 2002-2006 zu entnehmen ist, hat sich die Bundesregierung als oberstes Ziel der Familienpolitik gesetzt, ein bedarfsgerechtes und verlässliches Betreuungsangebot für Kinder im Alter von bis zu 16 Jahren zu schaffen. Geplant ist ein Aufbau von Ganztagschulen und eine Verbesserung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren.

1. Statistische Daten zur Kinderbetreuungsinfrastruktur

Bundesweit erhobene Daten zur Kinderbetreuungsinfrastruktur sind der Kinder- und Jugendhilfestatistik des Statistischen Bundesamtes vom 31. Dezember 1998 zu entnehmen. Die Erhebung wird nur alle vier Jahre durchgeführt. Da die Aufbereitung der Daten bis zu ihrer Veröffentlichung ca. 2 Jahre in Anspruch nimmt, gibt es auf Bundesebene nie ganz aktuelle Informationen. Betrachtet man die in der Statistik ausgewiesene Versorgungsquote, die das Verhältnis von Platzzahlen zu Kinderzahlen bezeichnet, so zeigt sich, dass es hinsichtlich der Kinderbetreuungsinfrastruktur immer noch sehr große Unterschiede zwischen der Situation im Westen und der im Osten gibt: Die

Versorgungssituation in den neuen Bundesländern ist mit Abstand besser als in den alten Bundesländern. Hierbei handelt es sich um ein „Erbe“ der ehemaligen DDR. Während die Versorgungsquote für Kinder im Krippenalter 1998 in den alten Bundesländern nur 2,8 % betrug, lag diese in den neuen Bundesländern bei 36,3 %. Kinder im Kindergartenalter hatten 1998 im Westen eine Versorgungsquote von 86,8 %, im Osten von 111,8 %. Unterschiede in Ost- und Westdeutschland zeigen sich nicht nur in der Quantität des Betreuungsangebotes, sondern auch hinsichtlich der Rahmenbedingungen: So waren Ende 1998 in Westdeutschland lediglich 18,8 % aller Kindergartenplätze Ganztagsplätze mit Mittagessen, in Ostdeutschland gehörten fast alle verfügbaren Plätze zu dieser Kategorie. Auch für Hortkinder waren die Unterschiede zwischen Ost und West beträchtlich: die Versorgungsquote für Kinder dieses Altersbereiches lag in den alten Bundesländern bei 6,1 %, in den neuen Bundesländern dagegen bei 58,3 %. Das geringe Angebot an Tageseinrichtungen für Kinder im Schulalter wird nur selten durch eine ganztägige Betreuung an Schulen aufgefangen. Unterricht in Ganztagsform bieten nur ca. 2015 Schulen in Deutschland an, d.h. ca. 6,5 % der allgemein bildenden Schulen.

2. Gesetzliche Grundlagen und finanzielle Regelungen der Kinderbetreuung

Die gesetzliche Grundlage für die Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern von Geburt an bis zu 12 Jahren in Tageseinrichtungen bildet das Achte Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) – Kinder- und Jugendhilfe. Mit der Novellierung des SGB VIII mit Wirkung vom 1. Januar 1996 wurde ein individueller Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt festgeschrieben. Für Kinder im Alter unter 3 Jahren und für Kinder im schulpflichtigen Alter sind nach Bedarf Plätze in Tageseinrichtungen vorzuhalten (§ 24 SGB VIII). Regelungen zum Umfang der Leistungen und zur Finanzierung sind in den Ländergesetzen zur Kindertagesbetreuung enthalten, wobei sich sehr große Unterschiede in der Ausgestaltung ergeben. Während die neuen Bundesländer überwiegend davon ausgehen, dass sich das Recht auf einen Kindergartenplatz auf einen Ganztagsplatz erstreckt, legen die westdeutschen Bundesländer einen Umfang zwischen 4 – 6 Stunden pro Tag fest.

Die Gesamtausgaben für die institutionelle Kinderbetreuung werden derzeit auf etwa 12,8 Mrd. € geschätzt, von denen 85 % auf die

Kommunen und die Bundesländer entfallen. Hinsichtlich der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen gibt es in jedem Bundesland unterschiedliche Regelungen für die Verteilung der Lasten zwischen dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe, dem Bundesland und dem Träger der Einrichtung. Zusätzlich werden Elternbeiträge erhoben, die teilweise einkommensabhängig gestaffelt oder auch als feste Beitragssätze ausgestaltet sind. Der Anteil der Elternbeiträge an den Betriebskosten der Einrichtungen ist von Land zu Land unterschiedlich und liegt zwischen 0 % und 30 %. Vereinfachend läßt sich generell sagen, dass ein großer Teil der Finanzierungslasten auf der kommunalen Ebene anfällt, ergänzt um die Elternbeiträge sowie Landesmittel. Einige Länder gehen dazu über, die Planung, Unterhaltung und Bezuschussung in die Verantwortung der Gemeinden zu übergeben. Eine weitere Tendenz besteht in der Umgestaltung der Bezuschussungsform von einer Objekt- auf eine Subjektförderung, bei der die Bezuschussung nicht mehr pauschal für den Personal- und Betriebskostenaufwand erfolgt, sondern sich auf die Anzahl der betreuten Kinder und die Dauer ihrer Anwesenheit in der Einrichtung bezieht.

3. Aktuelle Diskussion

Die Diskussion über die unzureichende Ausgestaltung der Kinderbetreuungsinfrastruktur wird aus sehr unterschiedlichen Motivlagen heraus geführt. Wie bereits erwähnt, hat die Veröffentlichung der Ergebnisse der PISA-Studie dazu beigetragen, das öffentliche Interesse aus bildungspolitischer Sicht auf das Thema Kinderbetreuung zu lenken. Besonders erstaunlich war das Ergebnis der PISA-Studie, wonach es dem deutschen Bildungssystem im Vergleich zu allen anderen untersuchten Bildungssystemen besonders schlecht gelingt, Benachteiligungen aufgrund der sozialen Herkunft auszugleichen. Auf der Suche nach Antworten auf die Bildungsmisere in Deutschland werden auch die Kindertageseinrichtungen als vorschulischer Bereich mit in die Überlegungen einbezogen, da eine stärkere Förderung der Kinder im Elementarbereich unverzichtbar erscheint. Mit der Weiterentwicklung von Kindertageseinrichtungen als Bildungseinrichtungen haben sich verschiedene Institutionen befasst und Empfehlungen abgegeben, so z.B. das Bundesjugendkuratorium, der Arbeitsstab „Forum Bildung“ oder der Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung. Vorgeschlagen wird von letzterem u.a., Kindertageseinrichtungen in das Bildungssystem zu überführen und für Kinder ab fünf Jahren einen verpflichtenden und gebührenfreien Besuch dieser Einrichtungen einzuführen.

Eine zentrale Rolle spielt die Kinderbetreuungsinfrastruktur bei der Diskussion um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. So wird die im internationalen Vergleich feststellbare, immer noch unterdurchschnittliche Frauenerwerbsquote in Deutschland u.a. auf die unzureichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten zurückgeführt. Die in der Vergangenheit primär frauenpolitisch ausgerichtete Vereinbarkeitsdiskussion erfährt eine neue Begründung durch eine arbeitsmarktpolitisch motivierte Debatte, die im Zusammenhang mit einem prognostizierten Fachkräftemangel steht. Die Lücken, die hinsichtlich eines bedarfsgerechten Betreuungsangebotes vorhanden sind, werden auch von dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2001) als eine Ursache für die Armut von Familien, insbesondere von Alleinerziehenden, beurteilt, da sie eine Arbeitsaufnahme erschweren. Eine dritte Ebene, auf der das Thema Kinderbetreuungsinfrastruktur thematisiert wird und die in einem Zusammenhang zur arbeitsmarktpolitischen Dimension steht, ist die neue bevölkerungspolitische Diskussion. Hierbei geht es um die Tatsache, dass Deutschland zusammen mit südeuropäischen Ländern wie Italien und Spanien die niedrigste Geburtenrate aufweist. Die Schaffung geeigneter institutioneller Rahmenbedingungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird in dieser Hinsicht als ein Mittel angesehen, um die Frauenbeschäftigung zu erhöhen, ohne dass die Geburtenrate zurückgeht.

Quellen u.a.:

- Sell, Stefan, „Bedarfsorientierte“ Modernisierung der Kinderbetreuungsinfrastruktur in Deutschland, WSI Mitteilungen, Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, Heft 3, 2002, S. 147 – 153
- Zahlenspiegel, Daten zu Tageseinrichtungen für Kinder – Kindertageseinrichtungen in Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf, Hrsg.: Deutsches Jugendinstitut, 2002

Bearbeiterin: RDn Barbara Blum, Fachbereich IX

Jugendgewalt

vom 17.12.2002, lfd. Nr. 50/2002

Der Amoklauf eines 19-Jährigen am Erfurter Johann-Gutenberg-Gymnasium im April 2002 hat das Thema „Jugendgewalt“, das

seit den neunziger Jahren verstärkt Eingang in die öffentliche und fachöffentliche Diskussion gefunden hat, in erschütternder Weise aktualisiert. Trotz ihrer unvermittelten Brutalität kann diese Bluttat nicht uneingeschränkt als Beleg für die zunehmende Gewalt an deutschen Schulen gelten. Die wenigen deutschsprachigen Abhandlungen, die sich mit der Rekonstruktion von Amokläufen sowie den Motiven aus sozialwissenschaftlicher Perspektive auseinandersetzen, benennen Begleitumstände, die potenziell auf zu viele Personen zutreffen, um für Präventionsmaßnahmen tauglich zu sein.

Das Phänomen Jugendgewalt in der Forschung

Zum Thema „Jugend und Gewalt“ liegen zahlreiche Studien vor, die die Problematik in den unterschiedlichen Lebensbereichen von Jugendlichen differenziert analysieren und ein komplexes Set aus Umständen und Dispositionen aufzeigen.

So formuliert eine Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen von 1998 auf der Basis von Repräsentativumfragen unter Jugendlichen neunter Schulklassen, der Analyse von Akten der Staatsanwaltschaft Hannover über jugendliche Gewaltdelinquenten und der Auswertung der polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) folgende Thesen zu dem Phänomen:

- Der Anstieg der Jugendgewalt fällt in Wirklichkeit schwächer aus, als die polizeilichen Daten es signalisieren. Die Gewalttaten junger Menschen sind in den letzten Jahren nicht brutaler geworden; vielmehr hat die durchschnittliche Deliktsschwere zugenommen.
- Das Phänomen „Jugendgewalt“ steht in engem Zusammenhang damit, dass unsere Gesellschaft immer mehr zu einer „Winner-Looser“-Gesellschaft wird. Vor allem junge Migranten geraten dabei in ein soziales Abseits. Eine besondere Problemgruppe sind solche jungen Zuwanderer, die seit längerem in Deutschland unter Bedingungen sozialer Benachteiligung aufwachsen.
- Jugendliche, die in ihrer Kindheit oder aber auch als Jugendliche Opfer innerfamiliärer Gewalt wurden, werden erheblich häufiger selbst gewalttätig als nicht geschlagene junge Menschen. Sie schließen sich signifikant häufiger in gewaltbefürwortenden Gleichaltrigengruppen zusammen. Auf Jugendliche aus solchen devianten Gruppen entfällt der überwiegende Anteil der Jugendgewalt. Die Mitgliedschaft in devianzgeneigten Cliquen hat zusätzlich zu den innerfamiliären Gewalterfahrungen einen das Risiko aktiver Gewalttätigkeit steigernden Effekt.

Gewalt und Medien; Gewalt in den Medien

Gewalttaten von Jugendlichen, zuletzt die des Erfurter Schülers, werden immer wieder in Zusammenhang mit dem Konsum und der Nutzung von Gewaltfilmen, Gewaltvideos, Gewalt-Computerspielen („Counterstrike“) oder der Darstellung von realer Gewalt und Brutalität in Nachrichtensendungen gebracht. Inzwischen liegen über 6000 Studien zur Wirkung von Gewalt in den Medien vor. Allerdings können diese keine unmittelbare Kausalität zwischen Medieninhalt und realer Gewalttat bzw. realem Handeln aufzeigen oder beweisen. Neben den Medien spielen andere Einflüsse wie familiales Umfeld, soziokulturelles Milieu oder die soziale Lebenslage eine mindestens ebenso entscheidende Rolle. Sicher macht der Konsum aggressiver Videos nicht friedfertiger und sicher neigen Jugendliche mit erhöhtem Aggressionspotenzial auch eher zur Nutzung derartiger Produkte; dennoch machen Gewalt-Computerspiele nicht zwingend auch real gewalttätig.

Weiterer Forschungsbedarf und aktuelle Präventionsmaßnahmen und -kampagnen

Gewalt ist ein Phänomen gerade auch in modernen Industriegesellschaften und auf nahezu allen gesellschaftlichen Ebenen und lässt sich nicht als Ausnahme oder Fremdkörper abtun. Mithin ist die Auseinandersetzung mit Jugendgewalt als eine Querschnittsaufgabe zu begreifen, die in vielen Bereichen ansetzt. Kriminalpsychologische und forensisch-psychiatrische oder sozialwissenschaftliche Untersuchungen wie beispielsweise der Familiensurvey am Deutschen Jugendinstitut (DJI) zum Strukturwandel der Familien infolge des Wandels der Arbeitsgesellschaft und des Wohlfahrtsstaates liefern ständig vertiefende Erkenntnisse über das Phänomen. In der praktischen Gewaltprävention kommt – neben Projekten zur besseren Integration von Migrantengruppen oder zur Stärkung der Zivilcourage von Jugendlichen – der Familie als Gefüge, in welchem die Jugendlichen primär aufwachsen, zusammen mit der Schule ein hoher Stellenwert zu. Einen Beitrag hierzu leisten z.B. Präventionskonferenzen auf kommunaler Ebene, die versuchen, eine Vernetzung von unterschiedlichen Institutionen unter Mitbeteiligung der Eltern und Jugendlichen herzustellen. Insbesondere auch die Stärkung der Medienkompetenz gehört zu den Aufgaben des familialen und (vor-)schulischen Umfelds, um den souveränen und kritischen Umgang Jugendlicher mit medialen Gewaltdarstellungen zu fördern.

Als gesetzgeberische Maßnahmen auf Bundesebene seien die Verankerung des Rechts von Kindern auf gewaltfreie Erziehung im Bürgerlichen Gesetzbuch durch die Änderung des § 1631 Abs. 2 BGB mit begleitenden Informations- und Aufklärungskampagnen wie „Mehr Respekt vor Kindern“ oder „Gewaltfreiheit für Kinder“, das neue Jugendschutzgesetz (insbesondere die Regelungen bezüglich gewaltdarstellender Medien und der Kompetenzerweiterung der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Schriften) oder – als Reflex auf den Erfurter Amoklauf – die Konkretisierungen im Waffengesetz genannt. Auch das Aktionsprogramm der Bundesregierung „Jugend für Toleranz und Demokratie“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) unter dem Dach des bundesweiten „Bündnisses für Demokratie und Toleranz – gegen Extremismus und Gewalt“ soll nach dem Koalitionsvertrag 2002 – 2006 in besonderer Weise zur Vorbeugung gegen Gewalt unter Jugendlichen beitragen.

Quellen:

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Weg frei für ein neues Jugendschutzgesetz; abrufbar unter <http://www.bmfsfj.de> (→ Kinder und Jugend →Gesetze) (Stand November 2002)
- Deutsches Jugendinstitut (DJI): Gewalt und Medien; abrufbar unter <http://www.dji.de> (→ Aktuelles) (Stand November 2002)
- Deutsches Jugendinstitut (DJI): Literatur- und Internethinweise zu Gewalt und Schule; abrufbar unter <http://www.dji.de> (→ Aktuelles) (Stand November 2002)
- Deutsches Jugendinstitut (DJI): Wandel der Familie; abrufbar unter <http://www.dji.de> (→ Aktuelles) (Stand November 2002)
- Kersten, Joachim: Jugendgewalt und Gesellschaft; in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44, 4. November 2002, S. 14-20
- Kunczik, Michael; Astrid Zipfel: Gewalttätig durch Medien?; in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44, 4. November 2002, S. 29-37
- Melzer, Wolfgang; Frank Ehringer: Veränderung der Schulkultur als Ansatz schulischer Gewaltprävention; in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44, 4. November 2002, S. 38-46
- Negt, Oskar: Gewalt und Gesellschaft; in: Aus Politik und Zeitgeschichte 44, 4. November 2002, S. 3-5
- Pfeiffer, Christian; Peter Wetzels: Zur Struktur und Entwicklung der Jugendgewalt in Deutschland: Ein Thesenpapier auf Basis aktueller Forschungsbefunde; abrufbar unter <http://www.kfn.de/strukturentwicklungjugendgewalt.html> (Stand November 2002)

Bearbeiterin: BibIDn Dr. Doris Schawaller, Fachbereich IX

Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht

eGovernment

vom 29.5.2001, lfd. Nr. 9/2001

Im Zusammenhang mit Verwaltungs- und Regierungshandeln unter Nutzung elektronischer Medien wird zunehmend der Begriff **eGovernment** gebraucht. Er gehört zur gleichen Wortfamilie wie **eMail**, **eCommerce**, **eDemocracy** oder **eVote**. Technisches Vehikel ist ganz überwiegend das World-Wide-Web (**WWW**) im Internet.

Beim Verwaltungs- und Regierungshandeln sind Beziehungen zwischen unterschiedlichen Partnern möglich. Die heute häufigste Form besteht im Umgang der Bürger (engl.: **Citizen**) über das Internet mit Behörden. Auf englisch: „**Citizen to Government**“ oder lautmalerisch abgekürzt **C2G**. Geht die Wirtschaft (engl.: **Business**) mit Behörden um, ist das Kürzel **B2G** gebräuchlich und beim Umgang von **Non-Profit-** oder **Non-Government-**Organisationen sinngemäß **N2G**. In Deutschland gibt es verschiedene Beispiele:

Auf kommunaler Ebene

Seit geraumer Zeit bietet beispielsweise die Stadt Bonn unter <http://bos.bonn.de/bos/index.asp> einen Formularserver an. Die auf den Personalcomputer (PC) geholten Formulare gibt es in der **Version 1**: „Am Bildschirm ausfüllen, Ausdrucken, **in der Behörde vorlegen**“ (z.B. Anmeldung zur Eheschließung), ferner in der **Version 2**: Am Bildschirm ausfüllen, Ausdrucken, Unterschreiben, **per Post zuschicken** (z.B. Autoverkaufsmittelung) sowie in **Version 3**: Am Bildschirm ausfüllen, **direkt Online abschicken** (z.B. Fernleihe, Leihfristverlängerung und Vormerkung in der Stadtbibliothek, Kindergartenanmeldung, An-, Um- und Abmeldung von Gas, Wasser, Strom). Die Antwort kommt per Post. Eine **Antwort umgehend** bekommt z.B. der Bürger, der die Abfuhrtermine für die verschiedenfarbigen Mülltonnen für seine Strasse erfahren möchte. Nach Eingabe der Strasse erscheint der Abfallterminplaner und kann ausgedruckt werden. Nürnberg, Erlangen, Mannheim und Köln bieten z.T. ähnliche oder auch weitergehende Dienste an.

Auf Länderebene

Noch einen Schritt weiter geht der Bremer Online Service, welcher den Bürgerinnen und Bürgern für 10 DM eine Signaturkarte und für 20 DM das zugehörige PC-Chipkartenlesegerät anbietet. Die Ausstattung ermöglicht das **elektronische Einschreiben mit Rückschein**. Da die Signaturkarte nur gegen Vorlage des Personalausweises abgegeben wird, können viele Lebenslagen vom häuslichen PC aus gemeistert werden, bei denen bislang das persönliche Erscheinen in der Behörde unumgänglich war. Die Bürgerinnen und Bürger identifizieren sich gegenüber der Behörde mit ihrer Signaturkarte unter Eingabe der **persönlichen Identifikationsnummer (PIN)**. So können sie die ausgefüllten elektronischen Formulare absignieren und mit Hilfe der aufgeladenen Geldkarte über das Internet auch die anfallenden **Gebühren sogleich bezahlen**. Die dazu erforderliche PC-Software gibt es kostenlos. Bemerkenswert ist die Bereitstellung von betreuten Benutzerplätzen in der Stadtbibliothek oder im Internetcafe. Damit ist die Inanspruchnahme der über Internet angebotenen Dienstleistungen auch solchen **Bürgern möglich, die sich keine PC-Ausstattung leisten können oder wollen**. Das Projekt wurde mit ca. 40 Mio. DM insgesamt gefördert, unter anderem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und beteiligten Unternehmen.

Die Finanzverwaltungen der Länder bieten die Möglichkeit zur Abgabe der **elektronischen Steuererklärung (ELSTER)**. Das Verfahren ist seit dem 15. Januar 2001 bundesweit für die Einkommensteuer verfügbar. Unmittelbar nach dem elektronischen Versand der Steuererklärung an einen **zentralen Server in München** wird der Eingang mit der Rücksendung einer speziellen Mitteilung quittiert. Diese ist mit einer Individualnummer (Telenummer) versehen und wird „komprimierte Steuererklärung“ genannt. Sie soll am heimischen PC ausgedruckt, unterschrieben und **mit Lohnsteuerkarten und Belegen** dem **zuständigen** Finanzamt per **Briefpost** zugeschickt werden. Das Verfahren zog sich Kritik zu: Eine Sofortberechnung der voraussichtlichen Einkommensteuerschuld des Steuerbürgers erfolgt (noch) nicht und bis zur Klärung von Sicherheitsvorwürfen musste das Verfahren ausgesetzt werden. Grundsätzliche Zweifel am Verfahren sind aber unangebracht, weil ein ähnliches Verfahren in Großbritannien erfolgreich Anwendung findet.

Anwendung auf Wahlverfahren

Rechtlich unangefochtene Internetwahlen gab es in Deutschland bereits bei der akademischen Selbstverwaltung einiger Universitäten.

Weltweit wurden Anfang Oktober 2000 die Mitglieder für das Internet-Steuerungsgremium „Internet Corporation for Assigned Names and Numbers“ (**ICANN**) mit Sitz in Kalifornien gewählt. Von ca. 400 Mio. Internetnutzern ließen sich etwa 76.000 ins Wählerverzeichnis eintragen. Insgesamt wurden aber nur 32.000 Stimmen abgegeben, davon ganze 130 in Afrika. Dieser geringen **Wahlbeteiligung** ging man später mit einer **Umfrage im Internet** auf den Grund. Danach war ICANN kaum bekannt. Ein **Wahlkampf im Internet**, wenn er denn stattgefunden hat, hätte die Internetbürger nicht erreicht.

Die Wahl des 43. amerikanischen Präsidenten konnte nur unter Inanspruchnahme höchstgerichtlicher Instanzen zu einem Ergebnis gebracht werden. Die Stimmenzahldifferenz war so gering, dass sie die Genauigkeit der maschinellen Auszählung mittels veralteter Lochkartentechnik überforderte. Die Ungenauigkeit wurde durch hängen gebliebene Stanzreste (hanging cheat) verursacht. Das soll zukünftig verhindert werden. Man hofft, dass das Wählen im Internet die Genauigkeit der Stimmauszählung bis zur Eindeutigkeit steigert. In Wohnbezirken von Minderheiten und sozial schwachen Schichten müssen elektronische Stimmkabinen aufgestellt werden. Haushalte mit einem Internet-PC können von zu Hause aus wählen. Diese Bequemlichkeit könnte die Wahlbeteiligung in Ländern erhöhen, in denen die Wahlberechtigten wegen beschwerlicher Anreise zur Stimmkabine auf ihr Wahlrecht verzichten. Dies spielt nicht nur in den USA eine Rolle, sondern ganz sicher auch in der Schweizerischen Eidgenossenschaft und in Österreich. Die Zahl der Treffer bei Internetrecherchen unter dem deutschsprachigen Suchbegriff **eDemokratie** bestätigen dies.

In Deutschland gibt es das Projekt „**Wahlen im Internet**“ der Forschungsgruppe Internetwahlen an der Universität Osnabrück. Dieses Projekt ist Bestandteil des Aktionsprogramms der Bundesregierung für „Innovation und Arbeitsplätze in der Informationsgesellschaft des 21. Jahrhunderts“. Ziel ist die Schaffung eines anwendungsreifen Verfahrens zur Durchführung von Wahlen im Internet als Alternative zur herkömmlichen Brief- und Urnenwahl.

Auf der CeBIT 2001 wurden über 60 IT-Projekte aus der Bundesverwaltung, den Ländern und den Kommunen präsentiert. Dies wertet Bundesinnenminister Otto Schily als Beleg dafür: „... dass Staat und Verwaltung auf gutem Wege sind,“ dem Bürger „mehr Möglichkeiten der politischen Teilhabe“ zu bieten - nach dem demokratischen Vorbild der Agora, dem politischen Marktplatz der alten Athener.

Quellen:

- <http://www.bremer-online-service.de/start/index.html>
- <http://www.elsterformular.de>;
- <http://www.inlandrevenue.gov.uk/e-tax/index.htm>
- <http://www.internetwahlen.de>
- Otto Schily. Moderner Staat mit E-Government. In: FAZ vom 23. März 2001, S. B 13

Bearbeiter: RD Werner Brinkmann; Fachbereich VIII

DVB-T

Digital Video Broadcasting - Terrestrial

vom 26.11.2002, lfd. Nr. 45/2002

Am 1. November 2002 hat in Berlin und Brandenburg für die Besitzer von Fernsehgeräten mit Antennenempfang das digitale TV-Zeitalter begonnen. Von diesem Tag an können die öffentlich-rechtlichen Sender Das Erste, ZDF, ORB und SFB sowie die privaten Sender RTL, RTL II, Sat 1 und ProSieben in dieser Region über die herkömmlichen Zimmer- und Hausantennen mit einem Zusatzgerät auch digital empfangen werden. Bis zum Sommer 2003 soll die erdgebundene (terrestrische) Ausstrahlung über Sendemasten in Berlin und Brandenburg ganz auf **DVB-T (Digital Video Broadcasting - Terrestrial)** umgestellt sein. Die terrestrische analoge Ausstrahlung wird dann eingestellt. Von der Umstellung sind rund 240.000 Haushalte in Berlin und Brandenburg betroffen, die das TV-Programm nicht über Kabel- oder Satellit, sondern über herkömmliche Antennen empfangen.

Die Umstellung des terrestrischen Fernsehens ist **Bestandteil eines umfassenden Programms**, das die **vollständige Digitalisierung der Fernseh- und Radioübertragung in Deutschland** vorsieht. Sie soll nach einem Beschluss des Bundeskabinetts vom 24. August 1998 **für alle drei Übertragungswege (Kabel, Satellit, Terrestrik) bis zum Jahr 2010** abgeschlossen sein. Während über Kabel (DVB-C) und über Satellit (DVB-S) bereits seit geraumer Zeit neben analogen auch digitale Signale empfangen werden können, ist die Digitaltechnik auf dem terrestrischen Übertragungsweg noch nicht verbreitet. Berlin und Brandenburg nehmen in dieser Hinsicht in Deutschland die Vorreiterrolle ein. Der Ballungsraum Berlin/Potsdam wird sogar weltweit die erste Region sein, in der bei dem terrestrischen Übertragungsweg ausschließlich auf die digitale Technik gesetzt wird.

Die Umstellung von der analogen auf die digitale Fernseh- und Radioübertragung wird mit mehreren **Vorteile der Digitaltechnik begründet:**

- Informationen können komprimiert und so die Übertragungswege besser ausgelastet werden. Dadurch wird im Frequenzbereich Platz geschaffen für zusätzliche Programme sowie für Medien- und Teledienste wie etwa Video-on-demand, Telexbanking oder Teleshopping. Nach der Umstellung auf das Digitalfernsehen können über die Haus- oder Zimmerantenne bis zu 24 und über das Kabel bis zu 500 Programme empfangen werden. Über Satellit können bereits heute mehr als 1000 digitale Fernseh- und Hörfunkprogramme empfangen werden.
- Bei digitalem Fernsehen können auch Zusatzdienste angeboten werden, für die die analoge Technik nicht geeignet ist. Elektronische Programmführer und interaktive Mitgestaltung der Programme durch die Zuschauer und Zuhörer werden ebenso möglich wie Anwendungen, die bislang vor allem auf dem PC funktionieren.
- Die Digitalisierung ermöglicht so die Integration des Rundfunks in die modernen Medienverbundsysteme. Daher wird die Digitalisierung des Rundfunks als wesentliche Voraussetzung für das Zusammenwachsen der Branchen Telekommunikation, Medien und Informationstechnologie angesehen.
- Im Fall von DVB-T kann das Fernsehen zumindest in Ballungsräumen mit starken Sendern überall empfangen werden. Das Gerät ist unabhängig von einer Anschlussdose überall in und außerhalb der Wohnung empfangsbereit und soll mit nur einer kleinen Stabantenne erstklassige Bild- und Tonqualität liefern. Selbst der mobile Empfang in Fahrzeugen ist möglich und soll insbesondere für Informations-, Navigations- und Sicherheitssysteme nutzbar gemacht werden.

Für den Empfang digitaler Signale sind allerdings **Zusatzgeräte erforderlich**, die an den Fernseher angeschlossen werden. Diese **Dekoder**, sogenannte Set-Top-Boxen, haben die Funktion, die beim digitalen Fernsehen übertragenen Signale beim Empfänger wieder in analoge Signale umzuwandeln, um sinnlich wahrnehmbar zu sein. In Zukunft werden sie in die Empfangsgeräte integriert sein. Die Kosten für eine einfache DVB-T-Box belaufen sich nach Einschätzung der Medienanstalt Berlin-Brandenburg im Herbst 2002 auf weniger als 200 Euro. Haushalten mit niedrigem Einkommen soll der Erwerb einer solchen Box mit finanziellen Hilfen ermöglicht werden. Anders als beim Kabelempfang fallen bei DVB-T keine über die Rundfunkgebühr hin-

ausgehenden laufenden Kosten für den Fernsehempfang an. Die von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten zu tragenden Kosten für die Einführung von DVB-T sind allerdings bei der Erhöhung der Rundfunkgebühren mit berücksichtigt worden.

Kritisch betrachtet wird DVB-T insbesondere aus **wirtschaftlichen Gründen**. Denn bei der analogen Fernsehübertragung ist die terrestrische Ausstrahlung wegen der für sie notwendigen Infrastruktur ein vergleichsweise teurer Verbreitungsweg: Nach Angaben der Landesanstalt für Kommunikation (LfK) Baden-Württemberg kostete im Jahr 2000 die bundesweite Verbreitung eines Programms über das Kabel ca. 5 Millionen DM und über Satellit ca. 12 Millionen DM. Über diese Verbreitungswege wurden über 90 Prozent der Fernsehhaushalte erreicht. Die bundesweite terrestrische Ausstrahlung eines analogen Programms dagegen kostete 150 Millionen DM und wurde von weniger als zehn Prozent der Haushalte genutzt. Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) hat berechnet, dass die senderseitigen Kosten der analogen Verbreitung der Fernsehprogramme der ARD pro Haushalt und Jahr 2001 für das Kabel 2,41 DM, für den Satellitenempfang 10,56 DM und für den terrestrischen Empfang 140,89 DM betragen. Und nach Einschätzung der LfK Baden-Württemberg könnten die Kosten einer Versorgung mit DVB-T ähnlich hoch liegen wie beim analogen TV.

Ob der DVB-T Betrieb sich bewähren wird, dürfte angesichts dessen nicht zuletzt davon abhängen, ob das neue Angebot Fernsehhaushalte, die bislang Kabel oder Satellit nutzen, zum Umstieg auf die neue Sendetechnik bewegt oder die Einführung von DVB-T im Gegenteil dazu führt, dass viele der 240.000 betroffenen Haushalte sich gegen den terrestrischen Empfang und für das Kabel- oder Satellitenfernsehen entscheiden. Die Prognosen sind unterschiedlich: Während es auf www.ueberallfernsehen.de heißt, Experten gingen davon aus, dass die terrestrische Übertragung durch die Einführung von DVB-T eine Renaissance erleben würde, sind auch skeptische Stimmen zu vernehmen. So geht eine Studie des Unternehmens Forrester Research davon aus, dass DVB-T keinen Erfolg haben wird. Und eine vom Fachverband für Rundfunkempfangs- und Kabelanlagen veröffentlichte Marktstudie kommt zu dem Schluss, die Investition in DVB-T sei „rein wirtschaftlich gesehen“ in Deutschland „absoluter Unsinn“. Die Marktentwicklung wird zeigen, welche Annahme näher an der Wirklichkeit liegt.

Quellen:

- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Einführung des digitalen Rundfunks in Deutschland. „Startszenario 2000“, BMWi-Dokumentation Nr. 481
- Cozens, Claire: Governments urged to ‚stop pushing‘ digital terrestrial TV, Guardian Unlimited, Freitag, 14. Oktober 2002, abrufbar unter <http://media.guardian.co.uk/digitaltv/story/0,12184,804791,00.html>
- Fachverband für Rundfunkempfangs- und Kabelanlagen: Marktstudie DVB-T - Risiken für den Ballungsraum Berlin-Brandenburg, FRK-News vom 14.10.2002, abrufbar unter http://www.kabelverband-frk.de/aktuelles/nachrichten/neu_redakt/1002/241002.htm
- Hirschle, Thomas: Was kostet DVB-T?, abrufbar unter <http://www.lfk.de/presse/hintergrundinformationen/Hirschle/RedeHi000621.pdf>
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten: 12. und 13. Bericht, abrufbar unter <http://www.kef-online.de/>
- Medienanstalt Berlin-Brandenburg: Berlin sieht digital, abrufbar unter http://www.mabb.de/content/pdf/berlin_sieht_digital.pdf. Alle Links auf dem Stand vom 26. November 2002

Bearbeiter: OARn Sabine Böger; RD Dr. Lorenz Müller, Fachbereich X

Parlament – Parteien – Wahlen

Das Europäische Parlament in der zweiten Hälfte der 5. Wahlperiode

vom 1.2.2002, lfd. Nr. 2/2002

Zur Halbzeit der seit Mitte 1999 laufenden fünften Wahlperiode des Europäischen Parlaments haben in der Sitzungswoche vom 14. - 17. Januar 2002 turnusgemäß Neuwahlen des Präsidiums sowie der Mitglieder und Vorsitzenden der Ausschüsse stattgefunden. Hintergrund dieser Wahlen ist eine Besonderheit der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, derzufolge die Amtszeit sowohl des Präsidiums als auch der Ausschussmitglieder auf die Hälfte der insgesamt fünfjährigen Legislaturperiode begrenzt ist. Das Präsidium, das sich aus dem Präsidenten, den 14 Vizepräsidenten sowie den fünf Quästoren zusammensetzt, ist das administrative Leitungsorgan des Hauses.

Patrick Cox löst Nicole Fontaine in der Funktion des Präsidenten ab

Der irische Abgeordnete und bisherige Fraktionsvorsitzende der *Liberalen Demokraten* und *Reformer* (LIBE), Patrick COX, ist für die nächsten zweieinhalb Jahre zum neuen Parlamentspräsidenten gewählt worden. Er löst die bisherige Präsidentin, die französische Abgeordnete Nicole FONTAINE von der Fraktion der *Europäischen Volkspartei* und *Europäische Demokraten* (EVP-ED), ab, die seit 1999 amtierte. Die Wahl stellt insoweit ein Novum in der Geschichte des Parlaments dar, als damit erstmals ein Kandidat in diese Position gewählt worden ist, der nicht einer der beiden großen Fraktionen EVP-ED bzw. SPE (Sozialdemokratische Partei Europas) angehört. Zugrunde lag der Wahl eine entsprechende Absprache zwischen der LIBE-Fraktion und der EVP-ED-Fraktion, derzufolge zunächst Frau FONTAINE zur Präsidentin gewählt worden war. COX setzte sich im dritten Wahlgang gegenüber seinen Mitbewerbern, dem Dänen Jens-Peter BONDE (Fraktion Europa der Demokratien und Unterschiede, EDU), dem Briten David MARTIN (SPE), dem Franzosen Gérard ONESTA (Fraktion DIE GRÜNEN/ Europäische Freie Allianz-GRÜNE/ EFA) sowie dem Franzosen Francis WURTZ (Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/ Nordische Grüne

Linke – KVEL/NGL) durch. Die Fraktion der EVP-ED hatte zugunsten von COX auf einen eigenen Kandidaten verzichtet.

Als oberster Repräsentant vertritt der Präsident das Parlament nach außen. Daneben leitet er die Sitzungen des Plenums, des Präsidiums sowie der Konferenz der Präsidenten, die als politisches Leitungsorgan des Hauses die Tagesordnung, den jährlichen Arbeitskalender der Parlamentsorgane sowie die Zuständigkeiten der Ausschüsse und Delegationen festlegt und in ihrer Funktion damit dem Ältestenrat des Deutschen Bundestages vergleichbar ist.

Die neugewählten Vizepräsidenten

Ebenfalls in der Sitzung am 15. Januar 2002 wurden die 14 Vizepräsidenten, die mit Ausnahme der Abgeordneten DIMITRAKOPOULOS, CEDERSCHIÖLD und LALUMIÈRE bereits während der Amtszeit von Frau FONTAINE in dieser Funktion tätig waren, gewählt. Deren Rangfolge wurde in einem weiteren Wahlgang in der Sitzung am 16. Januar 2002 wie folgt festgelegt:

David MARTIN (SPE, UK) - 300 Stimmen; Giorgos DIMITRAKOPOULOS (EVP-ED, GR) - 240 Stimmen; Charlotte CEDERSCHIÖLD (EVP-ED, S) - 230 Stimmen; Renzo IMBENI (SPE, I) - 226 Stimmen; Alejo VIDAL-QUADRAS ROCA (EVP-ED, E) - 215 Stimmen; Guido PODESTÀ (EVP-ED, I) - 203 Stimmen; **Ingo FRIEDRICH (EVP-ED, D) - 200 Stimmen**; Catherine LALUMIÈRE (SPE, F) - 191 Stimmen; Joan COLOM I NAVAL (SPE, E) - 168 Stimmen; José PACHECO PEREIRA (EVP-ED, P) - 164 Stimmen; James PROVAN (EVP-ED, UK) - 162 Stimmen; **Gerhard SCHMID (SPE, D) - 151 Stimmen**; Gérard ONESTA (GRÜNE/ EFA, F) - 148 Stimmen; Alonso José PUERTA (KVEL/ NGL, E) - 120 Stimmen.

Sonstige Neubesetzungen

Neuwahl der Quästoren: Die Quästoren sind Präsidiumsmitglieder mit beratender Stimme (Art. 21 Abs. 1 GO-EP). Sie sind gemäß den vom Präsidium erlassenen Leitlinien mit Verwaltungs- und Finanzaufgaben betraut. In der Sitzung vom 16. Januar 2002 wurden mit Ausnahme des aus dieser Funktion ausgeschiedenen Belgiers Daniel DUCARME (LIBE), an dessen Stelle der Abgeordnete SMET (EVP-ED, B) trat, die bisherigen Quästoren erneut in diese Funktion gewählt:

Mary BANOTTI (EVP-ED, IRL); **Godelieve QUISTHOUDT-ROWOHL (EVP-ED, D)**; Jacques POOS (SPE, L); Miet SMET (EVP-ED, B) und Richard BALFE (fraktionslos, UK).

Ausschussvorsitze: Bereits zu Beginn der fünften Wahlperiode am 15. April 1999 hatte das Parlament die Einsetzung von 17 ständigen Ausschüssen beschlossen. Daneben wurde in der Sitzung vom 16. Januar 2002 nunmehr die Einrichtung eines nichtständigen Ausschusses für Maul- und Klauenseuche beschlossen. Bei den jeweiligen Vorsitzen haben sich für die zweite Hälfte der Legislaturperiode bei den folgenden acht Ausschüssen Neubesetzungen ergeben:

- Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und Inneres: Ana PALACIO, EVP-ED/ Spanien
- Recht und Binnenmarkt: Giuseppe GARGANI, EVP-ED/ Italien
- Beschäftigung/ soziale Angelegenheiten: Theodorus BOUWMAN, GRÜNE/EFA/ Niederlande
- Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung: Joseph DAUL, EVP-ED/ Frankreich
- Fischerei: Struan STEVENSON, EVP-ED/ Vereinigtes Königreich
- Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr: Luciano CAVERI, LIBE/ Italien
- Kultur, Jugend, Bildung, Medien und Sport: Michel ROCARD, SPE/ Frankreich
- Rechte der Frau und Chancengleichheit: Anna KARAMANOU, SPE/ Griechenland

Bestätigt wurden von den bisherigen deutschen Ausschussvorsitzenden die Abgeordneten **Elmar BROK** (EVP-ED/ *Auswärtiges, Menschenrechte gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik*), **Diemut THEATO** (EVP-ED/ *Haushaltskontrolle*) sowie **Christa RANDZIO-PLATH** (SPE/ *Wirtschaft und Währung*). Demgegenüber zählt der ehemalige Vorsitzende des Landwirtschaftsausschusses, der Abgeordnete **Friedrich GRAEFE ZU BARINGDORF** (GRÜNE/ EFA), nicht mehr zu den Ausschussvorsitzenden.

Fraktionsvorsitze: Hier ergaben sich folgende Veränderungen. Bei der LIBE-Fraktion löste der schottische Abgeordnete Graham WATSON den bisherigen Vorsitzenden und neuen Präsidenten Patrick COX ab. Bei der Fraktion der GRÜNEN/ EFA wurden der französische Abgeordnete Daniel COHN-BENDIT, der Deutscher ist, und die belgische Abgeordnete Monica FRASSONI zu Co-Vorsitzenden gewählt.

Quellen:

Diverse Pressemeldungen; ergänzende Hinweise zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach den Wahlen von 1999: Aktueller Begriff Nr. 1/2000 vom 28.01.00 (Bearbeiter: RD Dr. Hölscheidt), Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Bearbeiter: VA Niklas Görlitz, Fachbereich XII

Europäische Parteien

vom 28.5.2002, lfd. Nr. 19/2002

Politische und rechtliche Voraussetzungen

Als europäische Parteien werden „föderative Vereinigungen nationaler Parteien aus mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die in ihren Orientierungen und Zielsetzungen übereinstimmen“ bezeichnet. Gegenwärtig existieren vier auf der Ebene der EU organisierte Parteien: die christlich-konservative Europäische Volkspartei EVP, die Sozialdemokratische Partei Europas SPE, die Europäische Liberaldemokratische Partei ELDR sowie die Europäische Förderung Grüner Parteien EFGP. Alle übrigen im Europäischen Parlament vertretenen mitgliedstaatlichen Parteien haben sich, obwohl sie in der Regel zu multinationalen Fraktionen zusammengeschlossen sind, nicht unionsweit organisiert.

Bis zur Gründung der europäischen Parteien waren bei den Fraktionen im EP sowohl die parteiorganisatorische Basis als auch die Kontakte zu den nationalen Parteien nur verhältnismäßig schwach entwickelt. Mit der schrittweisen Ausweitung der Rechte des EP haben sich die europäischen Parteien und ihre Fraktionen zu wichtigen politischen Akteuren entwickelt. Ihre Bedeutung wird inzwischen auch im EG-Vertrag hervorgehoben. Dort heißt es in Art. 191: „Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.“ Art. 191 EGV (ex Art. 138a) entstand aus einer zu Beginn der neunziger Jahre entwickelten Initiative der Vorsitzenden der drei großen Fraktionen des EP. Sie forderten, die Rolle der europäischen Parteien im Prozess der Integration und der Demokratisierung des politischen Systems der EU ausdrücklich anzuerkennen,

was im Vertrag von Maastricht 1992 geschah. Der noch nicht von allen EU-Mitgliedstaaten ratifizierte Vertrag von Nizza soll Art. 191 EGV um den Passus erweitern, ein Statut der europäischen politischen Parteien auf europäischer Ebene und insbesondere Vorschriften über ihre Finanzierung zu formulieren. Dieses ist in Vorbereitung.

Entstehungsgeschichte der europäischen Parteien

Die Geschichte der Zusammenarbeit von Parteien über die Grenzen der Nationalstaaten hinweg beginnt im 19. Jahrhundert, als sich sozialistische und später kommunistische Parteien zu „Internationalen“ zusammenschlossen. Nach dem Zweiten Weltkrieg nahmen auf der Ebene der neu geschaffenen europäischen Institutionen die Kooperationsbemühungen zwischen weltanschaulich und programmatisch nahestehenden Parteien zu. 1952 bildeten sich in der Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und 1958 in der Versammlung der EWG sowie der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) gemeinsame Fraktionen. Die sozialistischen bzw. sozialdemokratischen Parteien gründeten 1957 ein „Verbindungsbüro“, welches zweimal jährlich zusammentrat und als Kontaktstelle zwischen der Fraktion des EP und den sozialistischen sowie sozialdemokratischen Parteien der EG-Mitgliedstaaten diente. 1972 bildeten die christlich-demokratischen Parteien ein „Politisches Komitee“, um die Zusammenarbeit zwischen sich zu verbessern und eine stärkere Kooperation zwischen ihrer Fraktion im EP und den jeweiligen nationalen Parteien zu erreichen.

Ein wichtiger Schritt in Richtung auf eine Europäisierung des Parteienwesens erfolgte im Vorfeld der ersten Direktwahl des EP 1979, als sich gleichgesinnte mitgliedstaatliche Parteien zunächst zu recht lockeren Parteienbünden auf europäischer Ebene zusammenschlossen. So konstituierte sich 1974 der „Bund der Sozialdemokratischen Parteien der EG“, der sich laut Geschäftsordnung als regionale Untergliederung der Sozialistischen Internationale (SI) verstand. 1992 ging der Bund in der „Sozialdemokratischen Partei Europas“ (SPE) auf. Die SPE verstand sich nicht mehr nur als regionale Untergliederung der SI, sondern als eigenständige politische Kraft in Gestalt einer europäischen Partei. Gegenwärtig umfasst die SPE 21 mitgliedstaatliche Parteien, hinzu kommen 14 assoziierte und 5 mit Beobachterstatus aus Nichtmitgliedstaaten. Auf Initiative der christlich-demokratischen EP-Fraktion formierte sich 1976 die „Europäische Volkspartei“. Ähnlich wie bei der SPE handelte und handelt es sich bei der EVP nicht

um eine straff organisierte Parteiformation, sondern um eine eher lose Förderation nationaler Parteien. Mittlerweile gehören ihr 27 mitgliedstaatliche Parteien sowie weitere assoziierte Mitglieder und Beobachter an. Auf liberaler Seite konstituierte sich 1976 die „Föderation der Liberalen und Demokratischen Parteien der EG“, die zwischenzeitlich den Namen „Europäische Liberale Demokraten“ führte und 1993 ihren Namen in „Europäische Liberaldemokratische Partei“ (European Liberal Democrat and Reform Party) änderte. Heute besteht die ELDR aus 37 stimmberechtigten Mitgliedsparteien sowie 10 assoziierten Parteien ohne Stimmrecht. Erstmals 1983 kam es zu einem Zusammenschluss grüner Parteien aus den Mitgliedstaaten der EG und anderen westeuropäischen Ländern unter der Bezeichnung „Grüne Koordination“. 1985 wechselte diese ihren Namen in „Europäische Grüne“ und konstituierte sich 1993 als „Europäische Förderation Grüner Parteien“. Gegenwärtig gehören der EFGP 31 Mitgliedsparteien an. Im Gegensatz zu den anderen europäischen Parteien hat die EFGP ihren Sitz nicht in Brüssel, sondern in Wien und ist als paneuropäischer Verband organisiert.

Strukturen

Gemeinsam ist den europäischen Parteien, dass jeweils ein Kongress, bestehend aus Delegierten der nationalen Mitgliedsparteien, als oberstes Beschlussorgan entscheidet. Ein Parteivorstand beschäftigt sich mit den laufenden Geschäften, ein Vorsitzender oder eine Vorsitzende steht, gestützt auf ein Präsidium, der Partei vor und repräsentiert sie nach außen, ein Generalsekretär oder eine Generalsekretärin mit einer Geschäftsstelle ist verantwortlich für die Umsetzung der Beschlüsse und die organisatorisch-technische Abwicklung der Arbeit der Parteigremien. Das Kräfteverhältnis der nationalen Parteien in den europäischen Parteien ist unterschiedlich organisiert. Bei der ELDR sowie bei der EFGP richtet sich die Zahl der zum Kongress zu entsendenden Delegierten hauptsächlich nach der Zahl der gewonnenen Wählerstimmen. Bei der SPE richtet sich die Delegiertenzahl zur Hälfte nach dem Anteil der nationalen Mitglieder an der Zahl der Gesamtmitglieder, zum anderen nach der Stärke, mit der die nationale Partei in der SPE-Fraktion im EP vertreten ist. Bei der EVP entscheidet die Zahl der nationalen Mitglieder in der EP-Fraktion über die zu entsendenden Delegierten.

Perspektivisch ist zu erwarten, dass in dem Maße, in dem das EP in Zukunft weitere Rechte hinzugewinnt und sich verstärkt eine euro-

päische Öffentlichkeit als Legitimationsgrundlage für den Einigungs- und Integrationsprozess herausbildet, den europäischen Parteien eine wachsende Bedeutung zukommen wird. Gleichzeitig könnte so dem in der aktuellen europapolitischen Diskussion häufig beklagten Demokratiedefizit entgegengewirkt werden.

Quellen:

- Andreas Maurer/ Jürgen Mittag: Europäische Parteien, in: Europa- Handbuch, hrsg. von Werner Weidenfeld, Bonn 2002, S. 154-159
- Dimtris Th. Tsatsos: Europäische politische Parteien: Dokumentation einer Hoffnung, Baden-Baden 1998
- Karl Magnus Johansson/Peter Zervakis (Hrsg.): European Political Parties between Cooperation and Integration, Baden-Baden 2002

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Einheitliches Wahlsystem für die Wahlen zum Europäischen Parlament

vom 11.12.2002, lfd. Nr. 48/2002

Die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) im Jahre 2004 werden erstmals nach einem vereinheitlichten Wahlsystem durchgeführt. Nach der entsprechenden Zustimmung des Parlaments vom 12. Juni 2002 hat der Rat die Entscheidung über eine Änderung des bislang geltenden, noch aus dem Jahre 1976 stammenden sog. Direktwahlaktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen zum Europäischen Parlament offiziell angenommen. Nun müssen die EU-Staaten diesen Beschluss noch entsprechend ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifizieren und ihr nationales Recht, soweit erforderlich, den neuen Vorgaben anpassen.

Die neue Regelung

In dem neu gefassten europäischen Direktwahlakt ist das **Prinzip des Verhältniswahlrechts** auf der Grundlage von Listen bzw. von übertragbaren Einzelstimmen (Vorzugsstimmen) festgelegt, durch die der Wähler die Rangfolge der Kandidaten auf der Liste beeinflussen kann. Innerhalb dieses Verhältniswahlsystems ist es den Mitgliedstaaten möglich, **territoriale Wahlbezirke** vorzusehen, ähnlich wie

es zur Zeit mit den Erststimmen bei Bundestagswahlen gehandhabt wird. Die Wahl hat allgemein, unmittelbar, frei und geheim zu erfolgen. Jeder Mitgliedstaat hat die Möglichkeit, eine **Höchstgrenze** für die **Wahlkampfausgaben** der Kandidaten festzulegen. Für die Sitzvergabe können die Mitgliedstaaten eine **Mindestschwelle** festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen darf. Schließlich wird die **Unvereinbarkeit** der Mitgliedschaft im EP mit derjenigen in einem nationalen Parlament festgeschrieben, wobei für das Vereinigte Königreich sowie für Irland eine Übergangsregelung bis zur Europawahl 2009 gelten soll. Dem neuen Direktwahlakt angefügt ist darüber hinaus eine Erklärung des Vereinigten Königreiches, die auch den Bewohnern von Gibraltar, welche bisher von den Wahlen zum Europäischen Parlament ausgeschlossen waren, die Wahlteilnahme garantiert. Mit diesen Neuregelungen und dem hierdurch gesetzten Rahmen für die nationalen Europawahlgesetze soll ein Mindestmaß an Einheitlichkeit des Wahlverfahrens geschaffen werden.

Bisherige rechtliche Grundlagen der Wahl

Im Jahre 1979 fanden die ersten Direktwahlen zum EP statt. Europarechtliche Grundlage für diese wie auch alle darauf folgenden Wahlen war der „Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung“ vom 20. September 1976. Gewählt wurde dabei jedoch grundsätzlich nach dem **innerstaatlichen Recht** der Mitgliedstaaten. Der – als vorläufig erachtete – **Direktwahlakt** enthielt lediglich Rahmenvorschriften (etwa hinsichtlich des Wahlverfahrens), die von den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Wahlrechts zu beachten waren. Die Wahlen erfolgten bislang in fast allen Mitgliedstaaten nach den Grundsätzen der **Verhältniswahl**. Lediglich im Vereinigten Königreich wurde bisher nach dem **Mehrheitswahlssystem** gewählt. Elf EU-Staaten wendeten das **System des einzigen Wahlkreises** an: Deutschland, Österreich, Dänemark, Spanien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal und Schweden. Dabei galt im Europawahlgesetz (EuWG) der Bundesrepublik eine Ausnahmeregelung, die Landeslisten zuließ. Drei Mitgliedstaaten haben ihr Hoheitsgebiet in **regionale Wahlkreise** unterteilt:

Belgien, Irland und Italien. Weiterhin ist in neun Mitgliedstaaten die Vergabe von **Vorzugsstimmen** zulässig: Österreich, Belgien, Dänemark, Finnland, Irland, Italien, Luxemburg, Schweden und den Niederlanden. In fünf Mitgliedstaaten existiert eine **Sperrklausel**: in

Deutschland und Frankreich (5 %), Österreich und Schweden (4 %) und in Griechenland (3 %). Für die anderen Mitgliedstaaten ergibt sich schon heute eine ähnliche Sperrwirkung aus dem System der Zuteilung der Restsitze.

Hürden auf dem Weg zum einheitlichen Wahlrecht und Regelungsbedarf

Der EG-Vertrag sah schon zum Zeitpunkt der Gründung der Gemeinschaft vor, dass das EP Entwürfe für ein einheitliches Verfahren der allgemeinen unmittelbaren Wahl in allen Mitgliedstaaten ausarbeiten sollte. In der geltenden Vertragsfassung ist dieser Gestaltungsauftrag in Art. 190 Abs. 4 EGV geregelt. Bislang scheiterten jedoch alle Versuche, eine weiter gehende Regelung als den im Jahre 1976 verabschiedeten Direktwahlakt zu erreichen. 1982 hatte das EP zunächst einen Vorschlag für die Vereinheitlichung zentraler Elemente des Wahlverfahrens vorgelegt, welcher jedoch wegen politischer Widerstände vom Rat nicht verabschiedet wurde. Weitere aus den Reihen der Parlamentarier stammende Entwürfe aus den Jahren 1985 und 1986 konnten sich bereits im Parlament nicht durchsetzen. Im März 1993 verabschiedete das EP schließlich mit großer Mehrheit eine EntschlieÙung zu dem Entwurf eines einheitlichen Wahlverfahrens, in welcher die Vorstellungen des Parlaments hinsichtlich des Wahlsystems präzisiert wurden. Die Vorschläge wurden damals vom Rat jedoch nicht aufgegriffen. Die Regierungskonferenz im Vorfeld des Amsterdamer Vertrages 1997 war demgegenüber durch den Willen geprägt, rasche Fortschritte bei der Umsetzung des Gestaltungsauftrages des EG-Vertrags zu erzielen. Dieser Reformwille mündete dann letztlich in die nunmehr gebilligte Reform. Insbesondere die jetzige Festschreibung des Verhältniswahlsystems bildete zuvor ein Haupthindernis auf dem Weg zu einer entsprechenden Einigung insbesondere im Rat.

Nicht umgesetzte weitergehende Reformvorschläge des EP

Da die Abgeordneten den Entwurf des Rates nach dem **Zustimmungsverfahren** insgesamt nur billigen oder ablehnen konnten, mussten sie ihre weitergehenden Forderungen in einem Bericht an den Rat und als Arbeitsdokument für den Verfassungskonvent festhalten. Darin verlangen sie insbesondere die Schaffung einer einheitlichen europäischen Wahlliste, über die zehn Prozent der Mitglieder des EP gewählt werden sollen. Der Bericht des frühe-

ren Parlamentspräsidenten, Jose Maria Gil-Robles (EVP/Spanien), regte darüber hinaus an, dass die europäischen Parteien in den kommenden Wahlkämpfen den Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten ankündigen sollen. Es wurde angemahnt, den Gleichstellungsgrundsatz stärker zu berücksichtigen, um eine bessere Repräsentation der Frauen zu erzielen. Um eine höhere Wahlbeteiligung zu erreichen, schlug der Bericht eine Erweiterung der Wahlmöglichkeiten, etwa durch Briefwahl oder elektronische Wahl, vor. Auch wenn die neuen Regelungen nur einer minimalen Einigung gleichkommen, so sind sie, wie Gil-Robles betonte, ein wichtiger weiterer Schritt hin zu einem wirklich einheitlichen europäischen Wahlsystem. Gil-Robles wies darauf hin, dass der verabschiedete Entwurf spätestens 2009 wieder auf den Prüfstand kommen wird, so dass für diesen Zeitraum mit weiteren Veränderungen gerechnet werden kann.

Quellen:

- „Beschluss des Rates zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments“ vom 25. Juni und 23. September 2002, in: ABl. EG L 283/1 vom 21. Oktober 2002
- „Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung“ vom 20. September 1976, abgedruckt in: BGBl. II 1977, S. 734
- Bericht des Berichterstatters und EP-Abgeordneten Gil-Robles zum Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Änderung des Akts zur Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (in: Plenum aktuell [PE 317.104] Tagungswoche 10.-13. Juni 2002, S. 33)
- Hölscheidt, Sven / Schotten, Thomas, Wahl und Organisation des Europäischen Parlaments, in: Zeitschrift für staatliche und kommunale Verwaltung 1994, 141 – 144

*Bearbeiter: RR z.A. Niklas Görlitz, Referendar Karsten Ziebart;
Fachbereich XII*

Politik und Gesellschaft – Politische Ideologie

Empowerment

vom 10.7.2001, lfd. Nr. 11/2001

Der Begriff **Empowerment** (wörtlich übersetzt: Selbstbefähigung, Ermächtigung) leitet sich aus den sozialen Bewegungen der 60er und 70er Jahre her, einer Zeit, in der Minderheiten und Ausgegrenzte sich in eigenen Organisationen, etwa der Black Power Bewegung in den USA, zusammenschlossen, um ihre Stimme und ihre Anliegen hörbar werden zu lassen. Im entwicklungspolitischen Sprachgebrauch umfasst der Begriff **Empowerment** folgende spezielle Bedeutungen: Zugewinn an Gestaltungs- und Entscheidungsmacht für benachteiligte Gruppen, insbesondere ihre gleichberechtigte Teilhabe an Wirtschaft, Gesellschaft und Politik sowie die Verwirklichung selbstbestimmten Handelns.

Das Konzept

Ausgangspunkt des **Empowerment-Konzeptes** ist das Erkennen der eigenen Benachteiligung und der dafür in der Gesellschaft vorherrschenden Gründe sowie das Begreifen der Notwendigkeit, sich gegen kulturelle und soziale Erwartungen zu richten, um eine Veränderung der eigenen Situation zu erreichen. Der Erkenntnisprozess umfasst daher 3 Elemente: das Begreifen von Verhaltensmustern, die Abhängigkeit und Interdependenzen, aber auch Autonomie innerhalb der Gruppe und der Gesellschaft bewirken (**kognitives Element**); die Entwicklung des Selbstbewusstseins, auf persönlicher und gesellschaftlicher Ebene etwas zur Verbesserung der eigenen Situation aktiv beitragen zu können (**psychologisches Element**) sowie die Erkenntnis, dass durch den Zugang zu Arbeit, Einkommen und Krediten ökonomische Unabhängigkeit erreicht werden kann (**ökonomisches Element**).

Handlungsträger des Empowerment-Konzeptes

Die individuellen Komponenten des **Empowerment - soziales Empowerment** – müssen in einem **politischen Empowerment** münden,

damit individuelles Engagement auf die regionale, nationale und internationale Politikebene Einfluss nehmen kann. Für den Erfolg des **Empowerment-Konzeptes** ist daher der Zusammenschluss der betroffenen Menschen in Organisationen auf lokaler und regionaler Ebene erforderlich. Zur Schaffung der Rahmenbedingungen, in denen lokale Ansätze und Lösungen zu einer breitenwirksamen Verbesserung der Lebensumstände führen, ist darüber hinaus ein **politisches Empowerment** auf nationaler und internationaler Ebene notwendig.

Dieser Prozess wird entscheidend von Nicht-Regierungsorganisationen (**NGOs** non-governmental organisations) initiiert und getragen. NGOs vertreten einerseits die Interessen ihrer Basis auf höheren Ebenen und können somit Einfluss auf die Rahmenbedingungen nehmen. Andererseits stellen sie der Basis Ressourcen, Wissen und Kontakte zur Verfügung. Sie müssen dabei das Kunststück vollbringen, den Bezug zur Basis aufrechtzuerhalten und – wo immer möglich – zu verbessern. Nur dann gelingt es ihnen, die emanzipatorischen Ziele von marginalisierten Bevölkerungsgruppen wirksam zu vertreten.

Empowerment in Projekten der Entwicklungszusammenarbeit

Ausgehend vom „**Gender-Ansatz**“ –i.e. die Analyse der sozial erlernten, geschlechtsspezifischen Rollen von Männern und Frauen in Familie und Gesellschaft in unterschiedlichen Bereichen – zielt **Empowerment** neben der individuellen Unterstützung von benachteiligten Frauen insbesondere auf grundlegende strukturelle Veränderungen in der Gesellschaft. Grundlage dafür ist die Erkenntnis, dass Frauen nicht automatisch von entwicklungspolitischen Maßnahmen/ Interventionen profitieren. Auf ihre Benachteiligung wurde zunächst mit Wohlfahrtsmaßnahmen reagiert; gesellschaftspolitische Macht- und Entscheidungsfragen wurden nicht thematisiert. Aus der Erkenntnis, dass Frauen zwar wichtige Funktionen in Wirtschaft, Verwaltung und Politik übernehmen, gleichwohl sozial, wirtschaftlich und politisch ausgegrenzt sind, folgte der entwicklungspolitisch programmatische Ansatz der „**Integration von Frauen in die Entwicklung – women in development – WID**“. Die darauf beruhenden Programme stellten die soziale Gleichstellung von Frauen in ihren Mittelpunkt. Allerdings trugen diese Frauenförderprogramme teilweise nur noch dazu bei, mit den mobilisierten Selbsthilfekapazitäten das pure Überleben zu sichern. Das **Empowerment-Konzept** kritisiert die Einbindung in ein Entwicklungsmodell mit patriarchalen Strukturen. **Empowerment von Frauen** zielt auf eine Umverteilung von gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Macht zugunsten von Frauen ab,

wobei Frauenorganisationen wichtige Akteure sind, um eine Transformation von unten zu erreichen. Das **Empowerment von Frauen** umfasst zwei Komponenten: Das **ökonomische Empowerment** (Zugang zu Ressourcen wie Krediten, neuen Technologien, Wissenschaft) und das **politische Empowerment** (Qualifizierung von Führungskräften, Verbesserung der rechtlichen Lage der Frau, Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen). Dabei sind innovative Konzepte gefragt, wie z.B. das Kreditvergabesystem der Grameen Bank in Bangladesh an landlose Frauen. Die Umsetzung des **Empowerment-Konzeptes** setzt voraus, dass in jedem einzelnen Projekt der hierfür spezifische **Empowerment-Ansatz** erarbeitet wird. Die Bedeutung dieser Anforderung wird beispielsweise deutlich in dem **Empowerment-Konzept** der Mitglieder des Südfrauennetzwerkes **DAWN** (Development Alternatives with Women for a New Era). Die Mitglieder von DAWN üben Kritik an den für sie nachteiligen Welthandelsstrukturen und sehen in der Geschlechtszugehörigkeit nur einen von mehreren sozialen Ausgrenzungstatbeständen. Teilhabe an der Macht innerhalb der Gesellschaft entscheidet sich ihrer Auffassung nach auch im Hinblick auf ethnische Herkunft, Religionszugehörigkeit, Alter, ökonomischen Status etc. Besondere Bedeutung erlangt das **Empowerment-Konzept** z. Zt. in allen Anstrengungen der Entwicklungszusammenarbeit zur Prävention von HIV-AIDS, deren Wirksamkeit und Nachhaltigkeit mit dem **Empowerment von Frauen** steht und fällt.

4. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995

Sie verabschiedete einen Aktionsplan zum „Empowerment“ von Frauen und knüpfte damit an die UN-Konferenzen zu den Themen Umwelt, Menschenrechte, Bevölkerung und Soziales an. Der Aktionsplan erkennt die zentrale Rolle der Frau in den Sektoren ebenso an wie die Erfahrung, dass Entwicklungsstrategien nur erfolgreich sein können, wenn sie darauf abzielen, den Status der Frau zu verbessern und die Diskriminierung gegen Frauen abzubauen. Die Peking-Agenda fordert, alle Programme aus einer Gender-Perspektive zu analysieren und zu entwickeln, um die Auswirkungen auf die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung und die Rolle von Mann und Frau sichtbar zu machen.

Quellen:

- Diplomarbeit von Frank Krämer, „Die Bedeutung des Internet für das Empowerment von NGOs in sog. Entwicklungsländern. Das Beispiel Brasilien“ in www-geog.fu-berlin.de/~fkramer/index.html

- Iris Schöninger, „Vision für eine geschlechtergerechte Entwicklung“; in: ded-Brief, Zeitschrift des Deutschen Entwicklungsdienstes, Heft 4/2000, S. 13ff
- Barbara Weber, Empowerment – Schlagwort oder mehr?; in: ded-Brief, Zeitschrift des Deutschen Entwicklungsdienstes, Heft 4/2000, S. 21ff
- Sabine Gürtner, „Frauen in den Entwicklungsländern“ in „Grundprobleme der Entwicklungsregion“ von Peter J. Opitz, Beckverlag, München, 1997

*Bearbeiter: MR Eckhard-Rainer Kandler, RD'n Gerlinde Pfeiffer,
Fachbereich II*

Die Nichtregierungsorganisation (= Non-Governmental Organization – NGO)

vom 2.10.2001, lfd. Nr. 20/2001

Nichtregierungsorganisationen spielen in der Menschenrechts-, Entwicklungs- und Umweltpolitik im Zuge der Globalisierung eine immer größere Rolle. Sie sind **Akteure der Zivilgesellschaft**.

Im deutschen Sprachgebrauch sind nur die nichtstaatlichen Organisationen gemeint, die **nicht gewinnorientiert** – d.h. gemeinnützig – tätig werden, denen eine gesellschaftliche Repräsentanz zukommt und die eine Satzung aufweisen. Funktional versteht man darunter Vereinigungen, die sich ohne amtlichen Auftrag an der öffentlichen Willensbildung beteiligen.

Selbst bei dieser minimalistischen Definition ergeben sich zahlreiche begriffliche Grenzformen: Die sog. „**QUANGOs**“ (Quasi-Non-Governmental Organizations) sind in den privaten Sektor ausgelagerte staatliche Verwaltungseinheiten, die formal abhängig sind von Aufträgen und Anweisungen der Regierung – z.B. die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Bei den „**GONGOs**“ (Government Organized NGOs) handelt es sich um Organisationen, die zwar hinsichtlich ihrer rechtlichen Stellung formal unabhängig vom Staat agieren, jedoch wegen ihrer Abhängigkeit von öffentlichen Mittelzuweisungen der Gefahr von Pressionen bis hin zur Instrumentalisierung ausgesetzt sind – z.B. staatlich administrierte Selbsthilfe- und Genossenschaftsbewegungen. „**GRINGOs**“ (Government Run/Inspired NGOs) sind individuelle Initiativen von öffentlichen Mandatsträgern in Entwicklungsländern zur Wahrnehmung ihrer politischen und wirtschaftlichen Interessen, die auf eine enge Zusammenarbeit mit staatlichen Institutionen ausgerichtet sind.

Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen bei den Vereinten Nationen (VN)

Normative Grundlage der Aktivitäten der NGOs in den VN ist **Art. 71 der UN-Charta** und die **Resolution 1996/31 des Wirtschafts- und Sozialrats vom 25.7.1996**. Danach gibt es **3 Kategorien** von NGOs: NGOs mit **„Allgemeinem Konsultativstatus“** (1997: 88 Mitglieder) repräsentieren große Bevölkerungsteile in vielen Ländern. Sie können Tagesordnungspunkte für die Sitzungen vorschlagen und Stellungnahmen dazu abgeben. NGOs mit **„Besonderem Konsultativstatus“** (1997: 601 Mitglieder) sind spezialisiert auf wenige Aufgaben. Sie können Vertreter als Beobachter an öffentlichen Sitzungen benennen und schriftliche Stellungnahmen einreichen. **„Listenstatus“** (1997: 666 Mitglieder) wird NGOs gewährt, die im Einzelfall nützliche Beiträge für die Arbeit der Vereinten Nationen leisten können. Sie haben bei der Behandlung von in ihren Kompetenzbereich fallenden Angelegenheiten ein Anwesenheitsrecht. Die Ziffern 4 und 8 der Resolution stellen internationale, nationale und regionale NGOs für die Akkreditierung gleich. Zur Zeit wird die Möglichkeit des Zugangs der NGOs zur Generalversammlung geprüft.

Aktionsformen und Strategien von Nichtregierungsorganisationen

In der **lokalen Projektarbeit** wird durch konkrete Maßnahmen versucht, die Lebensbedingungen der Menschen vor Ort zu verbessern. Ansätze können Wohlfahrt, Entwicklung und Stärkung von Armutsgruppen sein. Die **Mobilisierungsarbeit** beinhaltet die Aufrechterhaltung der Verbindung zu den sozialen Bewegungen, was für die **Legitimation** einer NGO von großer Bedeutung ist: Erst diese Kommunikation ermöglicht die Selbstlegitimierung und die Formulierung gemeinsamer Interessen. Durch **Lobbying** auf internationalen Konferenzen, **Monitoring** staatlicher Politik, Zusammenarbeit mit internationalen Institutionen wird Einfluss auf Entscheidungen genommen. Die **Netzwerkbildung** erfüllt mehrere Funktionen: Verbesserung des Zugangs zu Informationen, Wissens- und Erfahrungsaustausch, Rückkoppelung, Stärkung durch organisatorischen Rückhalt, Verknüpfung mehrerer Handlungsarenen, Identitätsbildung, Stärkung von Effizienz, Einfluss und **Kampagnenfähigkeit**.

Nichtregierungsorganisationen und „global governance“

Die Zunahme und steigende Komplexität globaler Probleme führen dazu, dass staatliche Akteure Teile ihrer Problemlösungskompetenz

einbüßen. NGOs sehen hier die Chance und Notwendigkeit, Einfluss auf die internationale Politik zu gewinnen. Mit ihren transnationalen Vernetzungen können sie auf Probleme nicht nur schneller und flexibler als staatliche Institutionen reagieren, sondern Entwicklungen auch aktiver steuern. Zu den wichtigsten Funktionen gehört die **Aufklärung der Öffentlichkeit**, z.B. in Form der „Aufdeckung“ von Umweltskandalen aber auch die **Kontrolle** von staatlichen Akteuren. So kontrollieren NGOs ua, ob Konferenzteilnehmer mit ihren Beschlüssen nicht hinter bereits vereinbarte Regelungen zurückfallen oder ob internationale Vereinbarungen in nationale Gesetze umgesetzt wurden. Durch Schaffung von Öffentlichkeit und durch Lancierung von Gegendarstellungen auf internationalen Konferenzen wird Druck ausgeübt. Mit alternativen Vorschlägen und eigenen Expertisen auf internationaler Ebene, aber auch durch Vermittlung zwischen staatlichen Akteuren und Unterstützung von „leader“-Staaten tragen NGOs zur Problemlösungsfindung bei.

Nichtregierungsorganisationen und Menschenrechtsschutz sowie Entwicklungspolitik

Vorrangiges Ziel von NGOs im Menschenrechtsschutz ist die **Normsetzung**. So ist z.B. die Entstehung der Genfer Konvention auf das International Committee of the Red Cross zurückzuführen; auch die Anti-Folter-Konvention von 1984 beruht maßgebend auf der Mitarbeit von NGOs. **Die Überwachung der Normeinhaltung** schließt sich als zweiter Schwerpunkt an. Hierfür werden Informationen von Opfern, Angehörigen, Medien und anderen Organisationen eingeholt. Mit der **Veröffentlichung von Menschenrechtsverletzungen** in Jahresberichten und Presseerklärungen werden zuwiderhandelnde Regierungen an den „Pranger“ gestellt. Damit werden sie innerstaatlich delegitimiert, ihre Reputation im Ausland beschädigt, öffentlicher Druck mobilisiert, der andere Regierungen zu politischem Druck oder materieller Sanktionen bewegt. Die starke Zunahme an NGOs in der **Entwicklungspolitik** wird auf ein Staats- und Marktversagen zurückgeführt. Sie sollen zu einer „neuen Ökonomie“ beitragen, in der effektives Management menschlicher und natürlicher Ressourcen sowie soziale Gerechtigkeit ebenso wichtig sind wie nachhaltige ökonomische Entwicklung.

Debatte um die Nichtregierungsorganisationen

In der Diskussion um die NGOs werden als **Stärken** u.a. folgende Punkte benannt: Basis- und damit **Zielgruppennähe**, hohe **Flexi-**

bilität, weniger Bürokratie als staatliche oder privatwirtschaftliche Akteure, **Expertenwissen** und damit Effizienzsteigerung, **Motivation und Engagement**, der Ruf **moralischer Integrität** und damit **Kampagnenfähigkeit**.

Als **Schwächen** stehen im Vordergrund: Das **Defizit an Legitimation**, da Ermächtigung und Kontrolle durch einen Souverän fehlen sowie interne Mitbestimmungsmöglichkeiten teilweise mangelhaft sind, **Instrumentalisierung** durch die Regierungen, die originär staatliche Aufgaben auf die NGOs übertragen und sich damit aus der Verantwortung stellen, **dominierende Nähe zu den Regierungen verbunden mit Basisverlust** und Gefahr der „**Verstrickung**“ in ein **globales Machtgefüge**. Für die **Süd-NGOs**, die durch Institutionen aus dem Norden finanziert werden, besteht zudem die Gefahr zu „**Auslandsfilialen**“ dieser Institutionen zu werden.

Quellen:

- Hobe, Stephan, Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht. In: Archiv des Völkerrechts, 1999, Bd. 37, S. 152-176
- Schmidt, Hilmar, Demokratisch und besser? Der Beitrag von Nichtregierungsorganisationen zur Demokratisierung internationaler Politik und zur Lösung globaler Probleme. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/97. S. 12 – 20
- Wegner, Rodger, Nichtregierungsorganisationen und Entwicklungshilfe, Deutsches Übersee Institut, Hamburg, 1993

Bearbeiterin: RDn Gerlinde Pfeiffer, Fachbereich II

Terrorismus

– Begriffsbestimmung und aktuelle Definitionsansätze –

vom 12.11.2001, lfd. Nr. 29/2001

Bis heute existiert international keine allgemein akzeptierte Festlegung des „Terrorismus“-Begriffs. Erstmals Eingang in den deutschen Sprachgebrauch fand der Wortstamm „Terror“ (lat. **terrere** = schrecken, erschrecken) Ende des 18. Jahrhunderts. „Terrorismus“ als Bezeichnung für „Schreckensherrschaft“ wurde damals aus dem gleichbedeutenden französischen Begriff „terrorisme“ entlehnt und bezog sich überwiegend auf das Vorgehen der Jakobiner während der **Französischen Revolution**.

Die Terrorismus-Forschung umschreibt ihren Untersuchungsgegenstand inzwischen als eine **besondere Form der Gewalt** mit im weitesten Sinne **politischer Zielsetzung** und auf Grundlage einer **politischen Ideologie**. Terroristische Gewalt wird demnach von Staaten oder substaatlichen Akteuren ausgeübt und besitzt darüber hinaus folgende **Charakteristika**: Erstens ist sie vorsätzlich, systematisch geplant und zielt auf extreme Emotionen, wie z.B. Angst und Verunsicherung in der Bevölkerung. Zweitens verfolgt sie eine psychologische Wirkung und richtet sich deshalb an eine breite Öffentlichkeit. Drittens verübt sie Angriffe auf willkürlich gewählte symbolische Ziele – auch Personen. Viertens bricht der terroristische Gewaltakt soziale Normen, wird folglich als Greueltat wahrgenommen und zielt fünftens auf eine Beeinflussung des (politischen) Verhaltens des Gegners.

„Terrorismus“ läßt sich weiterhin grob differenzieren hinsichtlich seiner Motivation, seiner Durchführungsform sowie seines Täterkreises. Als **Motive** unterscheidet man **„Ideologischen Terrorismus“** (Forderung nach revolutionärer Veränderung von politischen und sozialen Strukturen auf Basis einer entgegengesetzten Gesellschaftsideologie), **„Ethno-politischen Terrorismus“** (Streben ethnischer oder politischer Gruppen nach Unabhängigkeit oder Mitbestimmung), **„Ordnungsterrorismus“** („Law-and-Order“-Bewegungen, z.B. zur Wiederherstellung bestimmter nationaler Werte), **„Weltanschauungsterrorismus“** (Gewalt von Sekten zur Durchsetzung ihrer Gesellschaftsvorstellungen oder apokalyptischen Überzeugungen) sowie den **„Religiös-motivierten Terrorismus“** (basierend auf dem pervertierten Verständnis einer Glaubenslehre bzw. Religion). Gerade der religiös motivierte Terrorismus der letzten Jahre (z.B. der Giftgasanschlag der Aum-Sekte 1995 in Tokio, der Bombenanschlag auf das World Trade Center in New York 1993 sowie der Sprengstoffanschlag von Oklahoma City 1995) zeigt die Tendenz, den Kreis der **Opfer** nicht mehr klar einzugrenzen, sondern eine **willkürliche** und höchstmögliche **Gewaltwirkung** auf die Bevölkerung zu entfalten. Auch der Blick auf die **Durchführungsformen** bestätigt diesen **Wandel** innerhalb des internationalen Terrorismus: Neben den **„konventionellen Terrorismus“**, der mit konventionellen Waffensystemen Entführungen, Bombenanschläge und Attentate durchführt, sind in jüngster Zeit der **„Cyber-Terrorismus“** (physische oder digitale Anschläge auf elektronische Steuerungssysteme, z.B. der Angriff der IRA 1992 auf das Informationssystem im Londoner Finanzdistrikt) sowie der **„MVW-Terrorismus“** (Einsatz von Massenvernichtungswaffen auf nuklearer, biologischer oder chemischer Basis) getreten. Korrespondierend hierzu unterlag auch die Struktur der **Täter** einem signifikanten Wandel.

Während herkömmliche Terroristengruppen der 70er und 80er Jahre (z.B. die RAF) in ihrer Organisation bestimmbar, hierarchisch gegliedert, regional begrenzt und mit einem hohen Bekennergrad versehen waren, trifft dies auf die restrukturierten Terrorgruppen der 90er Jahre kaum mehr zu. **„Business-Terroristen“**, wie z.B. Osama Bin Laden und die „Al Qaida“, sind amorph organisiert, eher linear gegliedert, global agierend, dezentral durch Zellen vernetzt und zeigen wenn überhaupt, dann eine geringe Bekennerschaft. Zudem sichern sie ihre monetäre Basis u.a. auch durch komplexe, globale Firmenbeteiligungen sowie legale Geschäftsaktivitäten.

Besonders umstritten bleibt die **begriffliche Abgrenzung** des **„Terrorismus“** zum **„Guerilla- und Freiheitskampf“**. Angesichts der Aktivitäten beispielsweise der PLO oder des ANC erwies sich eine Trennlinie zwischen „Terror“ und „Selbstbestimmungskampf“ in der politischen Bewertung selten als konsensfähig. So erreichte die UNO 1972 anlässlich der Attentate auf israelische Sportler bei der Münchner Olympiade aufgrund des Widerstandes einiger afrikanischer, arabischer und asiatischer Staaten keine einheitliche Verurteilung dieser Taten als „terroristische Gewaltakte“. Eine internationale Definition scheiterte bis heute nicht zuletzt daran, daß bestimmte Staaten den „legitimen Kampf für Selbstbestimmung“ nicht als terroristische Gewalt eingestuft sehen wollen. Ausdrücklich schließt z.B. die „Organisation der Islamischen Konferenz“ in ihrer „Convention on Combating International Terrorism“ (1.7.1999) den bewaffneten Kampf für Freiheit und Selbstbestimmung und gegen Fremdherrschaft, Aggression und Kolonialismus aus ihrem Verständnis von Terrorismus aus. Auch bestehen noch immer Vorbehalte einiger Länder gegen eine Terrorismusdefinition, die zunächst lediglich auf Einzeltäter oder Organisationen beschränkt wird. In der UNO-Generalversammlung drängen z.B. Vertreter aus Kuba, Palästina oder dem Irak auch auf eine Einbeziehung des „Staatsterrorismus“ in eine entsprechende Festlegung.

Vor dem Hintergrund dieser permanenten Kontroversen näherte sich die Staatengemeinschaft einer verbindlichen Bestimmung bisher nur schrittweise durch die Formulierung eher **sektoraler Übereinkünfte**. In deren Zentrum stand die Begehungsweise oder der Tatort terroristischer Akte, nicht aber generelle Merkmale des Terrorismus-Begriffs. Die **UNO** formulierte seit 1963 insgesamt **zwölf Konventionen** gegen den Terrorismus, darunter die „Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents“ (14.12.1973), die „International Conven-

tion against the Taking of Hostages“ (17.12.1979), die „International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings“ (15.12.1997) sowie die „International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism“ (9.12.1999). Die überwiegende Zahl dieser Konventionen verwendet den Begriff Terrorismus, ohne ihn jedoch inhaltlich festzulegen. Erst mit der letztgenannten Konvention erfolgt der Versuch einer über bisherige Bestimmungen hinausgehenden **Festlegung des Begriffes** als Handlung, „die in der Absicht unternommen wird, den **Tod** oder schwere **Körperverletzungen** bei einer **Zivilperson** oder bei einer Person, die keine aktive Rolle in bewaffneten Auseinandersetzungen spielt, zu verursachen, wenn das Ziel einer solchen Tat, das sich aus seiner Natur oder durch den Zusammenhang ergibt, in der **Einschüchterung** der **Bevölkerung**, oder darin besteht, die **Regierung** oder eine internationale Organisation zu zwingen, etwas zu tun oder zu unterlassen“.

Auch auf EU-Ebene wird eine allgemeinverbindliche Klärung des Begriffes durch die Zielsetzung forciert, zu einer europaweit einheitlichen strafrechtlichen Verfolgung des globalen Terrorismus zu gelangen. Wie die EU-Kommission festhält, verfügen nur sechs Mitgliedstaaten überhaupt über Rechtsinstrumente zum Terrorismus. Ein diesbezüglicher **Kommissionsvorschlag** für einen „**Rahmenbeschluß des Rates zur Terrorismusbekämpfung**“ (19.9.2001) soll die einzelstaatlichen Vorschriften annähern und definiert in Artikel 3,1 Straftaten als **terroristische Straftaten**, „wenn sie von einer Einzelperson oder einer Vereinigung gegen ein oder mehrere Länder, deren Institutionen oder Bevölkerung (wobei der Begriff Bevölkerung alle Menschen, einschließlich Minderheiten, umfaßt) mit dem Vorsatz begangen werden, sie einzuschüchtern und die politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Strukturen dieses Landes bzw. dieser Länder ernsthaft zu schädigen oder zu zerstören“. Die **intentionale Untergrabung** ganzer **Strukturen** bildet das wesentliche Unterscheidungsmerkmal zur gewöhnlichen Straftat. Deshalb soll sich der Terrorismus-Begriff dieses Entwurfes auch auf Straftaten erstrecken, die vorsätzlich und aus der Entfernung mit Hilfe von **Computern** oder anderen elektronischen Geräten begangen werden und das Leben, die Gesundheit und die Sicherheit von Mensch und Umwelt bedrohen.

Quellen und Literatur:

- EU-Kommission: Vorschlag für einen Rahmenbeschluß des Rates zur Terrorismusbekämpfung v. 19.09.2001, KOM (2001) 521, 2001/0217 (CNS)
- Hirschmann, Kai: Das Phänomen ‚Terrorismus‘. Entwicklungen und Herausforderungen, in: Bundesakademie für Sicherheitspolitik (Hg.): Sicherheitspolitik in

neuen Dimensionen, Hamburg 2001, S. 453 ff.; Hoffman, Bruce: Terrorismus – der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt, Frankfurt a.M. 1999

- United Nations Treaty Collection. Conventions on Terrorism, in: <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp>.

Bearbeiter: VA Dr. Alexander Troche, Fachbereich XI

„Kampf der Kulturen“ oder „Kampf um die Kultur“? Islamistischer Terror und die These vom „clash of civilizations“

vom 28.5.2002, lfd. Nr. 21/2002

Am 19. September 2001 erklärte **Bundeskanzler** Gerhard Schröder vor dem Deutschen Bundestag zu den Terroranschlägen islamistischer Fundamentalisten in den USA: „Es geht nicht um den **Kampf der Kulturen**, sondern es geht um den **Kampf um die Kultur** ...“. Dieses politische Diktum wies öffentliche Stimmen zurück, die in unmittelbarer Reaktion auf die Terrorakte vom 11. September jenen „**Krieg der Welten**“ (Spiegel-Titel vom 15.10.2001) eröffnet sahen, den der amerikanische Politologe Samuel P. Huntington unter dem Schlagwort „**clash of civilizations**“ erstmals 1993 in einem Aufsatz antizipiert hatte. Ein Kernstück der Analyse Huntingtons bildete dabei der mögliche Zusammenprall des Westens mit dem islamischen Kulturkreis.

In seinen Studien unternimmt **Huntington** den Versuch – nach dem Wegfall der bipolaren Weltordnung des Ost-West-Gegensatzes – neue, zukünftig prägende Konfliktlinien im System der internationalen Beziehungen zu diagnostizieren. Er reagierte damit auf Vorstellungen vom „**Ende der Geschichte**“, mit welchen Francis **Fukuyama** 1992 den Sieg der liberalen **Demokratie** als **weltweite finale Regierungsform** proklamiert hatte. Gegen diese von ihm als „Harmonieillusion“ apostrophierte Idee erkennt Huntington für das 21. Jahrhundert einen anderen, wichtigen **Paradigmenwechsel**: Künftig würden nicht mehr Nationalismen (wie im 19. Jh.) oder Ideologien (wie im 20. Jh.) den Rahmen und Beweggrund für globale Konflikte bilden, sondern zivilisatorische Unterschiede. Folglich würden entlang der **Trennlinien** zwischen den großen Kulturkreisen die grundsätzlichen Konflikte der Zukunft verlaufen. Huntington definiert den Kulturkreis (= „**civilization**“) als „höchste kulturelle Gruppierung von Menschen“, die durch „gemeinsame objektive Elemente wie Sprache, Geschichte, Religion,

Sitten, Institutionen“ sowie „durch die subjektive Identifikation der Menschen mit ihr“ bestimmt ist. Derzeit erkennt er weltweit **acht** solcher **Kulturkreise**: den westlichen, konfuzianischen, japanischen, islamischen, hinduistischen, slawisch-orthodoxen, lateinamerikanischen und afrikanischen Kulturkreis. Diese können in Subzivilisationen (z.B. im Westen in Europa und in den USA) zergliedert sein, müssen dies aber nicht (wie im Falle Japans). Auch innerhalb eines Kulturkreises können Konflikte aufbrechen. Diese würden allerdings weniger zu Gewalt und Eskalation tendieren. Besonders schwerwiegende Konflikte prognostiziert Huntington deshalb für den Fall, dass zwei unterschiedliche Kulturkreise zusammenprallen. Als **Begründung** führt er u.a. an, dass der **Unterschied** zwischen den großen Kulturkreisen auf zentralen Ebenen **fundamental** sei (z.B. bei der Beurteilung von Gott und Mensch, Individuum und Gesellschaft oder des Stellenwertes von Recht, Freiheit, Autorität und Gleichheit). Diese kulturellen Charakteristika, v.a. religiöse, seien wenig veränderlich und wenig kompromissfähig. Je enger die Welt durch die Globalisierung zusammenrücke, desto deutlicher könnten diese bestehenden Unterschiede jetzt auftreten. Und in dem Maße wie Modernisierung und sozialer Wandel lokale Orientierungen auflösen, werde zum Erhalt von **Identität** ein übersteigertes **Zivilisationsbewusstsein** (z.B. durch fundamentalistische Strömungen) nutzbar gemacht. Das internationale Staatensystem verändere sich deshalb von einer bipolaren zu einer multipolaren und multikulturellen Weltordnung. Huntington erklärt damit allen Vorstellungen eine **Absage**, die mit dem Ende des Zeitalters der Ideologien nun eine **Universalisierung** der westlich-liberalen Zivilisation als **globales Ordnungsmodell** prognostizieren.

Die teilweise heftige **Kritik** an Huntington konzentrierte sich nicht nur auf die als unzulänglich betrachtete Kulturkreiseinteilung oder seine Verwendung des Ethnie-Begriffs. Ihm wurde grundsätzlich auch vorgeworfen, an alte Freund-Feind-Schemata zu appellieren, neue Feindbilder zu schaffen und damit – einer „**self-fulfilling prophecy**“ gleich – den Vorwand für einen „Kampf der Kulturen“ erst zu liefern. Darüber hinaus wird gegen Huntington hauptsächlich eingewendet, dass Konfliktpotenziale oder Kriegsursachen nicht alleine von der Unvereinbarkeit von weltanschaulichen Normen und Werten oder von kulturellen Unterschieden bestimmt werden.

Obwohl sich **Huntington** selbst vom monokausalen Rückschluss distanziert, die Terroranschläge des 11. September bedeuteten per se den Beginn eines Zivilisationskrieges, erkennen viele Beobachter in dem nun offenbar gewordenen Problem des islamistischen Terrors sowie dem „Wiedererstarken der Glaubensmächte“ eine – wenn auch noch

diffuse – weltanschauliche Implikation: „Irgendeine Art Kulturkampf war es auf jeden Fall“, konstatierte Jan **Ross** in „Der Zeit“ und zitiert den Soziologen Lepenies und dessen Formel von der „Rückkehr von Krieg und Glauben“. Daniel **Cohn-Bendit** vergleicht die Symbolik des World Trade Centers mit den von den Taliban zerstörten Buddha-Statuen, wenn er schlussfolgert: „Beides waren Zeugnisse einer verhassten Kultur der Ungläubigen, die vernichtet werden muss“. Hans **Vorländer** stellt den 11. September sogar in die Reihe jener epochalen „Geschichtszeichen“, die wie die Französische Revolution 1789 einen Bruch im Fühlen und Denken der Zeitgenossen auslösten und deshalb als **Zäsur** empfunden wurden. Sein epochales Gewicht erhalte der 11. September nicht zuletzt durch die eindringlich gewordene Erkenntnis, dass die **westliche Zivilisation nicht als universale Weltkultur** akzeptiert wird. Vorländer sieht deshalb den „Kampf der Kulturen“ wieder auf der internationalen Tagesordnung. Schließlich seien die politischen Ziele der Al-Qaida religiös motiviert und gerichtet auf die Schaffung eines islamistischen Gottesstaates. Wenn aber zukünftig – wie schon der Balkan-Konflikt deutlich machte – die **Vielfalt der Kulturen** das vorherrschende Strukturelement der internationalen Ordnung sein sollte, dann müsse auch wieder Huntingtons These von den zivilisatorischen **Bruchlinien** ernsthaft diskutiert werden. Mit Hinweis auf den aktuellen „Kampf der islamischen gegen die hinduistische Kultur“ warnt auch der Islamwissenschaftler Rainer **Glagow** vor einer verengten eurozentrischen Perspektive, denn „wenn der Westen den Kampf der Kulturen nicht will, wer sagt dann, dass dies auch die Welt des Islam so sieht?“. Das Szenario vom „Kampf der Kulturen“ hält der Zukunftsforscher Horst W. **Opaschowski** hinsichtlich der Individualisierung westlicher Lebensstile und der damit verbundenen Atomisierung des Wertefundaments in naher Zukunft ebenfalls für möglich. Denn die islamische Welt kritisiere primär das „Wohlleben ohne Wertebasis“ der westlichen Zivilisation, die Dominanz von Beliebigkeit und Bindungslosigkeit sowie den Verfall von sozialer Verpflichtung. In dieser **Konkurrenz der Kulturen** stehe der Westen vor der Notwendigkeit, sich auf die eigene kulturelle Identität und die gemeinsamen Werte zurückzubedenken. Weil jene Fragmentierung der westlichen Gesellschaften – dies legt die Orientwissenschaftlerin Sonja **Hegasy** nahe – in der islamischen Welt auch als direkte Folge der **Globalisierung** begriffen wird, trifft dieser Prozess auf **Ablehnung**. Nach Hegasy müsse daher primär die Globalisierung als tieferliegende Ursache für eine resistente Haltung der arabisch-islamischen Zivilisation berücksichtigt werden. Ist ein „**Dialog der Kulturen**“ angesichts dieser Ausgangslage überhaupt möglich? Der Politikwissenschaftler Hendrik **Hansen** macht gerade eine struk-

turelle Gemeinsamkeit beider Kulturen dafür verantwortlich, dass sich eine Verständigung bisher so schwierig vollzogen hat. Das Denken in islamischen wie westlichen Staaten werde von einem analogen **Freund-Feind-Schema** bestimmt, welches einerseits auf der **Scharia** andererseits auf der Hobbesschen **Theorie des Gesellschaftsvertrages** (Individuen beenden per Zusammenschluss den kriegerischen Naturzustand und übertragen die Souveränität auf ein Staatsgebilde) basiere. Beide Systeme implizierten gleichzeitig einen Anspruch auf universelle Gültigkeit der eigenen Werte. Terror sei deshalb die Verweigerung jeder Auseinandersetzung mit diesem Dogmatismus der eigenen Weltanschauung. Es bedarf gerade eines Denkens, welches „bis zum letzten Punkt nach Erkenntnis strebt“, um sich von tradierten Freund-Feind-Schablonen zu lösen. In diesem Sinne trifft weder die Formel vom „Kampf der Kulturen“, noch die Formel vom „Kampf um die Kultur“ den Kern des Problems. Für eine Annäherung muss vielmehr der **Kampf innerhalb der Kultur** bestanden werden: das Ringen aller Seiten um die „Überwindung des eigenen Dogmatismus“.

Quellen:

- Hansen, Hendrik: Globaler Dschihad? Die Freund-Feind-Unterscheidung im Islam und in der Theorie des Gesellschaftsvertrags, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B18 (2002), S. 17 ff.
- Metzinger, Udo M.: Die Huntington-Debatte. Die Auseinandersetzung mit Huntingtons „Clash of Civilization“ in der Publizistik, Köln 2000
- Schwan, Siegfried: Huntingtons These vom ‚clash of civilizations‘. Untersucht am Beispiel des Konfliktes zwischen der islamischen und der westlichen Zivilisation, Brühl 2001

Bearbeiter: RR z.A. Dr. Alexander Troche, Fachbereich XI

Populismus

vom 10.7.2002, lfd. Nr. 27/2002

Der Begriff „**Populismus**“ (lat. „populus“ = Volk) entbehrt bis heute einer allgemeingültigen Definition und wird in der europaweiten Diskussion **unscharf** und mit einer negativen Konnotation verwendet. Vermehrt in der Auseinandersetzung von Parteien und politischen Akteuren eingesetzt, dient der Begriff häufig der Abqualifizierung des politischen Gegners. Diesem wird „Populismus“ vorgeworfen, wenn Wählerstimmen scheinbar mit einfachen, massenwirksamen Formeln und Methoden sowie durch entsprechende „**Stimmungsmache**“ gewonnen werden sollen.

Aus wissenschaftlicher Perspektive ist „Populismus“ ein uneinheitliches sozialhistorisches Phänomen. Der Begriff findet Anwendung für so unterschiedliche Massenbewegungen wie die nordamerikanische „**People's Party**“ aus dem 19. Jhd., die sich gegen die einflussreiche Stellung von Eisenbahngesellschaften, Banken und großstädtischen Machtzentren zugunsten der Farmer im Mittelwesten und Süden des Landes formierte; wie die russischen „**Narodniki**“, die sich für ein traditionelles agrarisches Leben und gegen den wachsenden Industriekapitalismus einsetzten; oder aber auch wie die **lateinamerikanischen Populisten-Bewegungen** mit ihrer antiimperialistischen Anti-status-quo-Ideologie und einer agrarreformerischen Zielsetzung. All diesen Bewegungen ist zumindest gemein, dass sie an das „Volk“ appellieren, insbesondere an die sogenannten „**einfachen Leute**“, und sich deshalb als **klassenübergreifende**, gegen das Establishment gerichtete Gruppierungen verstehen. Ihre programmatische Organisation ist dabei nicht besonders ausgeprägt, weshalb Populismus eher den Charakter eines **Symptoms** als den einer Ideologie besitzt. Entsprechend der offenbaren Bandbreite des Populismus-Begriffs reduzierte ihn die amerikanische Soziologin Margaret Canovan auf wenigstens zwei Hauptströmungen (den „**Agrarian Populism**“ und den „**Political Populism**“), die sich insgesamt wiederum in sieben Typen unterteilen lassen (wie z.B. den „farmer's radicalism“, den „intellectual agrarian socialism“, die „populist dictatorship“ oder den „reactionary populism“). Als wichtige Voraussetzung für das erfolgreiche Aufkommen populistischer Strömungen gilt der „**populistische Moment**“, in welchem sich Krisenstimmungen oder der Unmut über System-Verkrustungen verdichten. Deshalb weist Hans-Jürgen Puhle darauf hin, dass Populismus als Bewegung gegen die „Phantasielosigkeit der Etablierten“ und für notwendige Erneuerungen durchaus eine positive historische Funktion besitzen kann. Dass folglich auch der aufkommende Rechtspopulismus in Europa als Ausdruck einer „gesellschaftlichen **Modernisierungskrise**“ interpretiert werden muss, folgert Frank Deckers warnende Analyse dieses Phänomens.

Die europäische Diskussion über Erfolge von Politikern aus dem rechten Parteienspektrum wie Jörg Haider (Österreich), Pia Kjaersgaard (Dänemark), Pim Fortuyn (Niederlande) oder Ronald Schill (Deutschland) greift einen Populismus-Begriff auf, der nach Canovans **Typisierungs**-Modell im Bereich des „Political Populism“ anzusiedeln ist. Dieser umfasst unter anderem folgende Formen: 1. die Protest- oder **Verweigerungsbewegung** von unten, meist als „single-issue“-Bewegung (z.B. Anti-Steuer-Bewegung); 2. die populistische **Technik**, den „**Populismus der Politiker**“. Eine Mehrzahl von Autoren und

Kommentatoren bezieht sich auf diesen letzteren Bedeutungsaspekt des Populismus-Begriffs, wenn sie aktuelle Erscheinungen weniger als Ausdruck einer bestimmten Ideologie, als vielmehr als die Beschreibung für einen „**politischen Modus**“ definieren. Eine eigene, inhaltliche Qualität lässt sich für dieses Phänomen des Populismus nur ansatzweise feststellen. Er ist zwar immer antipluralistisch, antiintellektuell oder antielitär. Eine differenziertere Beschreibung gelingt jedoch erst, wenn man ihn in seinen Merkmalen als **Instrument** oder als Interaktionsweise politischer Bewegungen betrachtet.

Als eine um „mehrheitliche Zustimmung werbende Machteroberungsstrategie“ nutzt diese Art des politischen Populismus für das Ziel der **Massenmobilisierung** bevorzugt den Appell an **Ressentiments**, Vorurteilsstrukturen, Angsteffekte und instrumentalisiert **emotionalisierende Themen**. Neben solchen Emotionalisierungs- und Bedrohungsstrategien zählen zu den agitatorischen Stilmitteln des Populismus u.a. auch die Vorliebe für einfache und **radikale Lösungen**, die Gegenüberstellung von einfachem Volk mit vermeintlich abgehobenen Eliten, das Denken in **Feindbildern**, die kalkulierte Provokation sowie das Rühren an **Tabus**. Geführt werden populistische Bewegungen zumeist von **charismatischen Einzelpersönlichkeiten**, die einen volksnahen, quasi-basisdemokratischen Zugang zum einfachen Volk zu suggerieren vermögen und damit den Gegensatz zum kritisierten gesellschaftlichen oder parteipolitischen Establishment noch verstärken. Entsprechend beanspruchen populistische Bewegungen für sich, im Einklang mit dem Volk zu stehen.

Da der Erfolg des politischen Populismus sehr stark situationsgebunden und regionalspezifisch bleibt und wegen seiner gewünschten Massenwirkung immer einer ausgeprägten programmatischen Flexibilität bedarf, ist umstritten, inwieweit Populismus neben der formalen Bestimmung seiner Merkmale auch aufgrund seiner **Inhalte** definiert werden kann. Mit Blick auf die Unterscheidung zwischen Linkspopulismus und Rechtspopulismus lassen sich zumindest bestimmte, inhaltlich **wiederkehrende Deutungsmuster** anbringen.

Für den **Rechtspopulismus** analysiert Roland Sturm im Wesentlichen drei thematische Grundlinien, die diese politische Strategie in Europa derzeit verbinden: 1. beschönigende Äußerungen zum Nationalsozialismus; 2. eine dezidierte Grenzziehung zum „Anderen“ und die **Ablehnung des Multikulturalismus**; 3. Skepsis gegenüber der europäischen Integration. Fast alle rechtspopulistischen Parteien nutzen die **Einwanderungsfrage** und die mit ihr propagierten Überfremdungsszenarien zur Mobilisierung von Wählern und zum Appell an Bedrohungsgefühle wie Xenophobie, Parteienverdrossenheit oder Statusängste. Probates Angriffsziel rechtspopulistischer Argumentationen bilden auch alle

Formen staatlicher **Bürokratie**, deren Aufwand eine „**Herrschaftsabsicht**“ der Bürokraten unterstellt wird. Auf ökonomischer Ebene strebt der Rechtspopulismus in Europa nach einer **neoliberalen Wirtschaftsordnung**, ein Grundzug, der erstmals in den 70er Jahren mit dem Aufkommen der Anti-Steuer-Parteien in Skandinavien in Erscheinung trat und seine Fortsetzung in den Zielen des Front National oder der FPÖ fand. Anliegen der Rechtspopulisten bildet dabei jedoch weniger die Entfesselung der Marktkräfte, sondern primär die Schwächung der staatlichen Interventionsmöglichkeiten und damit die gewünschte Entmachtung der etablierten „Funktionäre“. Seit den 90er Jahren treten im Gegensatz hierzu vermehrt **protektionistische Wirtschaftsforderungen**, die einen einfachen Ausweg aus dem verschärften ökonomischen Wettbewerbsdruck versprechen und Sorgen angesichts eines drohenden Strukturwandels populistisch nutzen wollen.

Auch im linken Parteien-Spektrum wird sich populistischer Methoden zur Wähler-Mobilisierung bedient. **Linkspopulismus** findet emotionalisierende Themen und Bedrohungsszenarien im Bereich des „antifaschistischen Kampfes“ und der angeblichen Existenz **rassistischer Strukturen** in Staat und Gesellschaft. Darüber hinaus appellieren Linkspopulisten mit einer einseitig negativen Betrachtung von Globalisierungsprozessen – ebenso wie Rechtspopulisten – an diffuse soziale Unsicherheitsgefühle in der Bevölkerung.

Quellen:

- Betz, Hans-Georg: Rechtspopulismus: Ein internationaler Trend?, in: APuZ B 9-10 (1998), S. 3 ff.
- Birsl, Ursula / Lösche, Peter: (Neo-)Populismus in der deutschen Parteienlandschaft. Oder: Erosion der politischen Mitte, in: Loch, Dietmar / Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.): Schattenseiten der Globalisierung, Frankfurt a.M. 2001, S. 346 ff.; Bundesamt für Verfassungsschutz (Hrsg.): Verfassungsschutz gegen Linksextremismus (www.verfassungsschutz.de) [Stand v. 27.06.2002]
- Canovan, Margaret: Populism, New York 1981
- Decker, Frank: Rechtspopulismus. Ein neuer Parteientyp in den westlichen Demokratien, in: Gegenwartskunde (2001), H. 3, S. 293 ff.
- Dubiel, Helmut: Das Gespenst des Populismus, in: Merkur 39 (1985), H. 8, S. 639 ff.;
- Falkenberg, Susanne: Populismus und Populistischer Moment im Vergleich zwischen Frankreich, Italien und Österreich. Elektronische Dissertation, (<http://www.ub.uni-duisburg.de/diss/diss9705/inhalt.htm>) [Stand: 12.06.02]
- Puhle, Hans-Jürgen: Was ist Populismus?, in: Dubiel, Helmut (Hrsg.): Populismus und Aufklärung, Frankfurt a.M. 1986, S. 12 ff.
- Sturm Roland: Das Urteil steht vor dem Argument, in: FAZ v. 23.02.2000
- Weyland, Kurt: Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe, in: Comparative Politics 31 (1999), Nr. 4, S. 379 ff.

Bearbeiter: RR z.A. Dr. Alexander Troche, Fachbereich XI

Religion – Kirche

„Dschihad“

vom 19.10.2001, lfd. Nr. 23/2001

Der Begriff „**Dschihad**“ wird sowohl in den westlichen Medien als auch in deutschen und englischen Wörterbüchern der arabischen Sprache in der Regel mit „Heiliger Krieg“ bzw. „Heiliger Kampf“ übersetzt. Obwohl dies vor dem Hintergrund der von der al-Quaida-Organisation propagierten und verübten Terroranschläge den Wortsinn zu treffen scheint, hat der Begriff „Dschihad“ in der arabischen Sprache und für Muslime in aller Welt eine Vielzahl weiterer Bedeutungen.

Etymologisch ist „Dschihad“ einem arabischen Wortstamm zuzuordnen, der für das Bedeutungsfeld „sich um etwas bemühen“, „sich für etwas anstrengen“ steht. Entsprechend ist etwa das arabische Wort „dschahd“ mit „Mühe“, „Anstrengung“ zu übersetzen.

Seine religiöse – und wegen der von vielen Muslimen im Grundsatz geteilten Annahme, der Islam sei Religion und Staat – **damit auch seine politische Bedeutung** gewinnt der Begriff „Dschihad“ vor allem durch seinen Gebrauch im Koran, dessen Verse nach muslimischem Glauben dem Propheten Muhammad unmittelbar von Gott offenbart worden sind, und der sunna, dem schriftlich fixierten Vorbild des Propheten. Dort erscheinen die den „Dschihad“ betreffenden Verse, die aus der sog. „medinensischen Phase“ stammen (ab 622 n. Chr.), in der Tat als sehr eindringliche und intensive Werbung für die Teilnahme an kriegerischen Unternehmungen. (So etwa Sure 4, Vers 95; Sure 9, Vers 24). Diese wird in einen Zusammenhang mit einer generellen und bis zur Aufgabe des Lebens gehenden Opferbereitschaft für Gott gestellt und so auf eine spirituelle Ebene gehoben, die den „Dschihad“ zugleich in die Nähe einer religiösen Pflicht rückt. Hinzu kommen Aussagen, die für den Fall des Todes im „Dschihad“ den unmittelbaren Aufstieg in die Nähe Gottes versprechen, für den Fall der Kampfverweigerung aber den Ausschluss aus der Gemeinschaft der Muslime androhen.

Historisch ist die Intensität der „Dschihad“-Werbung im Koran durch die Notwendigkeit zu erklären, die noch kleine muslimische Gemein-

de nach ihrer Übersiedlung von Mekka nach Medina im Jahre 622 n. Chr. gegen äußere Bedrohungen zu verteidigen. Die einschlägigen Verse fallen durchweg in die frühe medinensische Phase der im Koran niedergelegten Offenbarungen, in der diese Notwendigkeit aufgrund der Macht der Gegner als dringend empfunden wurde. Entsprechend wird der „Dschihad“ auch heute noch als Kampf zur Aufrechterhaltung der islamischen Ordnung und zur Verteidigung eines islamischen Territoriums verstanden.

Islamrechtlich wird der „Dschihad“ zumindest von einem großen Teil der muslimischen Rechtsgelehrten nicht generell den anderen religiösen Pflichten wie dem Gebet, der Reise nach Mekka und dem Ramadan-Fasten gleichgestellt. Häufig vertreten wird vielmehr die Auffassung, dass eine allgemeine Pflicht zum Kampf nur in Fällen extremer Gefahr besteht, etwa im Fall eines Angriffs auf das staatliche Territorium. Danach ist die Teilnahme am Kampf im übrigen freiwillig. Dieser freiwillige und damit über die bloße Pflichterfüllung hinausgehende „heilige Kampf“ gilt als religiös verdienstvoll und hat eine lange und facettenreiche Geschichte. So haben etwa türkische Muslime in Bosnien ihre Glaubensbrüder im Kampf gegen die Serben ebenso unterstützt, wie im Ersten Weltkrieg der damalige Sultan des Osmanischen Reichs, das auf Seiten des kaiserlichen Deutschland in den Krieg eintrat, zum Dschihad gegen die Ungläubigen aufrief – also gegen Großbritannien und Frankreich, aber gemeinsam mit Deutschland.

Obwohl der Begriff „Dschihad“ in den medinensischen Suren des Koran tatsächlich in erster Linie als „Krieg gegen die Ungläubigen“ verstanden wird, ist der „Dschihad“ von den muslimischen Rechtsgelehrten bereits in den ersten Jahrhunderten nach dem Tode Muhammads zu einem **umfangreichen und differenzierten Gesamtkonzept** ausgearbeitet worden. Zu diesem Konzept zählen auch Fragen der friedlichen Koexistenz mit Christen und Juden. Kennzeichnend für dieses Konzept ist allerdings eine für das islamische Recht auch in anderen Bereichen charakteristische, außerordentlich große Meinungsvielfalt. Das Fehlen eines obersten Lehramtes im Islam führt dazu, dass ein- und derselbe Sachverhalt von unterschiedlichen Rechtsgelehrten fundamental unterschiedlich beurteilt werden kann und wird. Eine einheitliche, allgemein verbindliche Konzeption des Dschihad besteht nicht.

Extreme islamistische und fundamentalistische Kreise stehen in dem Spektrum der möglichen Interpretationen des „Dschihad“-Be-

griffs für ein sehr wörtliches Verständnis der einschlägigen Koranverse. Ein anderes Verständnis vertritt hingegen etwa die Führung der in Rechtsfragen einflussreichen ägyptischen al-Azhar-Universität: Der derzeitige „Scheich al-Azhar“, Muhammad al-Tantawi, hat die Terroranschläge in New York und Washington auf das Schärfste verurteilt und erklärt, dass der „Dschihad“ nur im Verteidigungsfall zulässig sei.

Quellen:

- Al-Azmeh, Aziz: Die Islamisierung des Islam. Imaginäre Welten einer politischen Theologie. Frankfurt/New York 1996
- Glasgow, Rainer: Al Gihād – Der Heilige Krieg im Islam. In: Politische Studien. Zweimonatsschrift für Politik und Zeitgeschichte, 45(1), 1991, S. 119 - 132
- Krämer, Gudrun: Gottes Staat als Republik. Reflexionen zeitgenössischer Muslime zu Islam, Menschenrechten und Demokratie, Baden-Baden 1999
- Noth, Albrecht: Der Dschihad: sich mühen für Gott, in: Rotter, Gernot: Die Welten des Islam. Neunundzwanzig Vorschläge., das Unvertraute zu verstehen, Frankfurt am Main 1993

Bearbeiter: Dr. Hanspeter Blatt, Fachbereich XI, ORR Dr. Lorenz Müller, Fachbereich X, Tobias Mörschel, Fachbereich XI

Staatsrecht – Verwaltungsrecht

Parteiverbote in der Bundesrepublik Deutschland

vom 19.3.2002, lfd. Nr. 8/2002

Politische Parteien genießen in der Bundesrepublik einen grundgesetzlich verbürgten Stellenwert und Schutz. Ein Parteiverbot ist nach Art. 21 Absatz 2 GG nur möglich bei verfassungswidrigen Parteien. Als solche bezeichnet das Bundesverfassungsgericht (BVerfG): *„Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden.“*

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland wurden bis zum Antrag auf Verbot der NPD vier Verfahren zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Parteien angestrengt. Zwei dieser Verfahren wurden mangels Parteistatus der in Rede stehenden Organisationen vom BVerfG als unzulässig abgewiesen <Gruppierung „Nationale Liste“ (NL), BVerfGE 91, Seite 262 - 275; Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei (FAP), BVerfGE 91, Seite 276 - 294>. **Der Parteibegriff** setzt nach Auffassung des BVerfG neben der unverzichtbaren Teilnahme an Wahlen den ernsthaften Willen und die tatsächlichen Möglichkeiten voraus, dauerhaft, also auch zwischen den Wahlterminen, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Diese Voraussetzungen sah das BVerfG bei beiden Organisationen als nicht gegeben an.

Die beiden anderen Verfahren führten zum Verbot der Sozialistischen Reichspartei (SRP) durch Urteil des BVerfG vom 23. Oktober 1952 (BVerfGE 2, Seite 1 - 79) und der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) durch Urteil vom 17. August 1956 (BVerfGE 5, Seite 85 - 393).

Somit hatte sich das BVerfG nur in den Entscheidungen zur SRP und zur KPD näher mit den inhaltlichen Voraussetzungen eines Verbotsantrags nach Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG zu befassen. Die in diesen Entscheidungen näher formulierten Verbotsvoraussetzungen sind daher Richtschnur für weitere Prüfverfahren.

Die Voraussetzungen eines Parteiverbots:

Nach Artikel 21 Abs. 2 S. 2 GG kann über die Frage der Verfassungswidrigkeit einer Partei ausschließlich das BVerfG entscheiden. Anders als im Vereinsrecht ist die Exekutive hierzu nicht befugt (sog. **Parteienprivileg**).

Antragsberechtigt sind der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung (§ 43 Abs. 1 BVerfGG). Es steht dabei nach der Auffassung des Gerichts im Ermessen der genannten Verfassungsorgane, ob sie bei vermuteter Verfassungswidrigkeit einer Partei einen Verbotsantrag beim BVerfG stellen (Opportunitätsprinzip). Zur Vorbereitung eines Verbotsantrags dürfen **nachrichtendienstliche Mittel** genutzt werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 Bundesverfassungsschutzgesetz, BVerfSchG). Hiervon erfasst ist die Informationsbeschaffung durch sogenannte „V-Leute“ (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BVerfSchG).

Inhaltlich verlangt das GG ein **„Daraufausgehen“** der Partei auf die Beeinträchtigung bzw. die Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Diesbezüglich führt das BVerfG aus, der Tatbestand des Artikel 21 Abs. 2 S. 1 GG sei noch nicht durch die schlichte Ablehnung der „obersten Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ erfüllt. Ein „Daraufausgehen“ liege vielmehr erst dann vor, wenn zu dieser ablehnenden Haltung eine „aktiv kämpferische aggressive Haltung“ gegenüber der bestehenden Ordnung trete. „Endziel“ dieser Haltung müsse die Abschaffung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sein. Ob solch eine aktiv kämpferische aggressive Haltung vorliege, ergebe sich u.a. aus dem Parteiprogramm sowie den sonstigen parteiamtlichen Erklärungen und den Reden und Schriften der maßgebenden Parteifunktionäre. Auch der **Innenstruktur der Partei** misst das BVerfG in diesem Zusammenhang Bedeutung bei. Entscheidend sei, ob eine demokratiefeindliche Innenstruktur der Partei als Vorbild für eine spätere Staatsverfassung diene. Sei dies der Fall, könne sich daraus die Verfassungswidrigkeit der Partei ergeben. Das BVerfG rechnet der Partei nicht nur das Verhalten von Mitgliedern zu. Auch das Verhalten von „bloßen“ Anhängern, die keine Mitglieder sind, ist beachtlich. Der Wortlaut des Grundgesetzes, der ausdrücklich von „Anhängern“ spricht, lässt kein anderes Verständnis zu. Allerdings darf es sich nicht um „Entgleisungen“ einzelner Mitglieder und Anhänger handeln, wenn sich die Partei als solche „loyal“ zur demokratischen Grundordnung verhält.

Nach Auffassung des BVerfG kommt es auf die Erfolgsaussichten der aktiv kämpferisch aggressiven Haltung nicht an. Daher muss diese

Haltung zum Zeitpunkt des Parteiverbots nicht konkret die freiheitliche demokratische Grundordnung gefährden. Das Parteiverbot ist als eine Präventivmaßnahme zu verstehen.

Bis zur Verbotsentscheidung darf die Partei in ihrer politischen Aktivität nicht behindert werden. Gewährt ein Träger öffentlicher Gewalt Parteien Leistungen, so stehen diese auch der noch nicht verbotenen verfassungswidrigen Partei zu.

Gelangt das BVerfG im Rahmen des Parteiverbotsverfahrens zu der Überzeugung, dass der Tatbestand des Art. 21 Abs. 2 S. 1 GG gegeben ist, so stellt es die Verfassungswidrigkeit der Partei fest (§ 46 Abs. 1 BVerfGG). Die Feststellung kann auf einen rechtlich oder organisatorisch selbstständigen Teil einer Partei beschränkt werden (§ 46 Abs. 2 BVerfGG). Mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit ist die **Auflösung der Partei** und das Verbot der **Bildung von Ersatzorganisationen** zu verbinden (§ 46 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG; Verbot ebenso nach § 33 ParteienG). Dem Gericht steht insoweit kein Ermessensspielraum zu.

Als weitere Rechtsfolge eines Parteiverbots hat das BVerfG im SRP-Urteil ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage den **Mandatsverlust** bestimmt. Es stellte sich auf den nicht näher begründeten Standpunkt, dass sich diese Folge „zwingend“ aus der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei ergebe. Diese Auffassung erschien mit Blick auf die fehlende gesetzliche Normierung dieser Rechtsfolge unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten als problematisch. Mit der Regelung in § 46 Abs. 4 S. 1 Bundeswahlgesetz (BWG), der die Rechtsfolge des Mandatsverlust für den Fall des Ausspruchs der Verfassungswidrigkeit einer Partei nunmehr ausdrücklich vorsieht, dürften diese Bedenken hinfällig geworden sein.

Quellen:

- Rudolf Wassermann, Aktivierung der wehrhaften Demokratie – Zum Antrag auf NPD-Verbot, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2000, Seite 3760 ff
- Ernst Benda, Vom rechten Umgang mit rechten Parteien, in: NJW 1994, Seite 22 ff.
- Hartmut Maurer, Das Verbot politischer Parteien, Zur Problematik des Art. 21 Abs. 2 GG, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR) 1971, 96. Band, S. 203 ff.
- Jean Cremet, Eine Partei neuen Typs?, Die NPD zwischen NS-Nostalgie und Nationalbolschewismus, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, September 2000, S. 1079 ff.
- Voraussetzungen und Verfahren eines Parteiverbots nach Art. 21 II GG, RR Hadamek/Frau stud. iur. Löser, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Reg.-Nr.: WF III – 156/97, 2. Oktober 1997

Bearbeiterin: RRn Hasselbach, VA Broser, Fachbereich III

Verteidigung – Militär

Ausländische Streitkräfte in Deutschland

vom 16.7.2001, lfd. Nr. 12/2001

Nach Ende des Zweiten Weltkrieges waren Truppen aus Belgien (B), Kanada (CND), Frankreich (F), den Niederlanden (NL), Großbritannien (UK) und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) in hoher Zahl auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland stationiert, um einer möglichen Bedrohung durch den Warschauer Pakt entgegenwirken zu können. Mit der Auflösung des Warschauer Paktes und der Aufnahme von Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik in die NATO ist Deutschland nunmehr ausschließlich von Verbündeten umgeben. Seit 1994 existiert das Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (Partnership for Peace - PFP) zur Intensivierung der sicherheitspolitischen und militärischen Zusammenarbeit der NATO mit 28 Staaten aus Mittel-, Nord-, Ost-, und Südosteuropa. Diese Veränderung der geopolitischen Sicherheitslage spiegelt sich wider in Anzahl und in den neu geschaffenen Rechtsgrundlagen für den Aufenthalt ausländischer Streitkräfte in Deutschland, die im folgenden im Überblick dargestellt werden.

Der **Aufenthaltsvertrag** von 1954 (BGBl. 1955 II 253):

Er berechtigt die Staaten B, CND, F, NL, UK, die USA, Dänemark (DK) und Luxemburg (LUX) zur ständigen Stationierung in den alten Bundesländern. CND, DK und LUX haben zur Zeit keine Truppen stationiert.

Das **NATO-Truppenstatut** von 1951 (NTS) (BGBl. 1961 II 1190):

Es regelt für die Unterzeichnerstaaten die Rechtsstellung von Truppe, zivilem Gefolge sowie deren Angehörigen während des Aufenthalts. Regelungsinhalt sind u.a. Einreisebestimmungen, Fahrerlaubnis, Gerichtsbarkeit, Schadenshaftung, Steuern und Zölle. Das NTS gilt nicht in den neuen Bundesländern.

Das **Zusatzabkommen zum NATO-Truppenstatut** von 1959 (ZA/NTS) (BGBl 1961 II 1218; 1973 II 1022; 1994 II 2594):

Das Zusatzabkommen regelt für B, F, CND, NL, UK und die USA in weiterem Umfang die Rechte und Pflichten der Truppe, des zivilen

Gefolges und aller Angehöriger während des Aufenthalts in den alten Bundesländern. Der Regelungsgehalt umfasst z.B. die Durchführung von Übungen und Manövern, Steuerprivilegien sowie die Anwendung deutscher Vorschriften in den Bereichen Bau-, Verkehrs- und Arbeitsrecht.

Notenwechsel vom 25.9.1990 i.d.F. vom 12.9.1994 (BGBl 1990 II 1250; 1994 II 29, 3716):

Gemäß Artikel 5 Absatz 3 Satz 3 des Zwei-plus-Vier-Vertrags (BGBl 1990 II 1317) dürfen ausländische Streitkräfte in den neuen Bundesländern und Berlin weder stationiert noch dorthin verlegt werden. Der Einigungsvertrag (BGBl 1990 II 889) beschränkt zudem den räumlichen Geltungsbereich des NTS und des ZA/NTS auf die alten Bundesländer. Für den vorübergehenden Aufenthalt von B, F, UK, CND, NL und den USA wurde daher der o.g. Notenwechsel vereinbart, der ihnen in Berlin und den neuen Ländern die gleiche Rechtsstellung wie in den alten Bundesländern einräumt, wobei für jeden Aufenthalt die vorherige Zustimmung der Bundesregierung einzuholen ist.

Notenwechsel vom 29.4.1998 (BGBl 1999 II 508):

Dieser Notenwechsel bestimmt für die NATO-Staaten DK, LUX, Griechenland (GR), Italien (I), Norwegen (N), Portugal (P), Spanien (E) und die Türkei (TR), dass in ganz Deutschland ihre Rechte während des Aufenthalts sich direkt (alte Länder) nach oder entsprechend (neue Länder) dem NTS bestimmen; das Recht zum Aufenthalt gewährt die Bundesregierung durch Zustimmung.

Das **PfP-Truppenstatut** von 1995 (BGBl. 1998 II 1340):

Für die an der Partnerschaft für den Frieden teilnehmenden Staaten wurde die Rechtsstellung während eines Aufenthalts in Deutschland durch das PfP-Truppenstatut dem NTS nachgebildet. Es gilt im gesamten Bundesgebiet und ist auf einen Truppenumfang bis zur Einheitsgröße anwendbar. Das Recht zum Aufenthalt gewährt die Bundesregierung durch Zustimmung.

Das **Streitkräfteaufenthaltsgesetz** von 1995 (BGBl 1995 II 554):

PfP-Staaten, die Truppen überhalb der Einheitsgröße in oder durch Deutschland bewegen wollen, müssen mit der Bundesregierung eine Streitkräfteaufenthaltsvereinbarung abschließen. Regelungsgegenstände sind z.B. Grenzübertritt, Einreise, Waffen, Gerichtsbarkeit, Disziplinalgewalt, Zwangsmaßnahmen, Telekommunikation, Ge-

sundheitswesen, Umweltschutz, Haftpflichtversicherung, Übungen, Steuerbefreiungen u.a.m.. Eine solche Vereinbarung kann für einzelne Aufenthalte geschlossen werden; es kann aber auch eine Rahmenvereinbarung getroffen werden, die alle künftigen Aufenthalte regelt. Eine umfassende bilaterale Vereinbarung wurde bereits mit Polen geschlossen und wird mit Ungarn und der Tschechischen Republik angestrebt.

Streitkräfteaufenthaltsvereinbarungen müssen auch vor jedem vorübergehenden Aufenthalt mit allen anderen Staaten geschlossen werden, die nicht NATO- oder PfP-Partner sind, unabhängig von der Truppengröße.

Dienstliche Besuche

Im Rahmen des international üblichen Besuchskontrollverfahrens stellt der ausländische Verteidigungsattaché einen Antrag im Bundesministerium der Verteidigung, über den entweder stillschweigend (nach 30 Tagen gilt Zustimmung als erteilt) oder ausdrücklich entschieden wird.

Übersicht über die Rechtsgrundlagen

	Alte Bundesländer		Berlin und Neue Bundesländer	
	Aufenthaltsrecht	Rechtsstellung	Aufenthaltsrecht	Rechtsstellung
B, F, UK, CDN, NL, USA	Aufenthaltsvertrag	NTS mit ZA/NTS	Notenwechsel vom 25. 9.1990 i.d.F. vom 12. 9.1994	
DK, GR, I, LUX, N, P, E, TR	Notenwechsel vom 29. April 1998			
Polen, Tschechische Republik, Ungarn	Vereinbarung nach dem Streitkräfteaufenthaltsgesetz auf der Grundlage des NTS			
PfP-Staaten	Vereinbarung nach dem Streitkräfteaufenthaltsgesetz auf der Grundlage des PfP-Truppenstatuts			
Andere Staaten	Vereinbarung nach dem Streitkräfteaufenthaltsgesetz			

Bearbeiterin: RDn Bartelmann, Fachbereich II

Der Bündnisfall nach dem Nordatlantik- Vertrag

vom 17.9.2001, lfd. Nr. 18/2001

Artikel 5 des Nordatlantikvertrages vom 4. April 1949 legt fest, dass

- ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere der Vertragsparteien in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen wird,

- im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen dem bzw. den angegriffenen Vertragsparteien in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der **individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung** Beistand leisten wird,
- jede Vertragspartei unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.

Die abstrakten Inhalte des Nordatlantikvertrages wurden durch politische/strategische Kernaussagen des **Strategischen Konzeptes des Bündnisses**, das durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der Nordatlantischen Allianz auf ihrem Gipfeltreffen am 24. April 1999 in Washington gebilligt wurde, präzisiert. Dazu heißt es in Ziffer 24: „Im Fall eines **bewaffneten Angriffs** auf das Gebiet der Bündnispartner, aus welcher Richtung auch immer, finden **Art. 5 und 6 des Vertrages von Washington** Anwendung. (...). Sicherheitsinteressen des Bündnisses können von anderen Risiken umfassender Natur berührt werden, **einschließlich Akte des Terrorismus**, der Sabotage und des organisierten Verbrechens. (...)“

Der in der aktuellen Situation vom NATO-Rat am 12. September 2001 gefasste Beschluss legt fest, dass durch die Terroranschläge in den USA der Bündnisfall gemäß Art. 5 NATO-Vertrag dann eintritt, **wenn festgestellt wird, dass diese Anschläge aus dem Ausland gegen die USA gerichtet wurden**. Für diese Feststellung muss der NATO-Rat erneut zusammentreten. Es handelt sich um ein gestuftes Verfahren; bei dem zur Feststellung des Bündnisfalles **die USA zunächst mitteilen müssen, dass ein Angriff von außen gegen sie vorliegt**.

Die Beistandspflicht

Liegt der Bündnisfall vor, so sind die Mitgliedsstaaten der NATO laut NATO-Vertrag zu gegenseitigem Beistand **verpflichtet**. Dies beinhaltet gem. Artikel 5 NATO-Vertrag nicht zwangsläufig militärischen Beistand. Über den Inhalt und über das Ausmaß des jeweiligen Beistandsbeitrages entscheidet **jedes Bündnismitglied** in eigener Verantwortung aber im Zusammenwirken mit den anderen Vertragsparteien. Art. 11 des NATO-Vertrages sieht ausdrücklich vor, dass der Nordatlantikvertrag im Einklang mit den nationalen Verfassungen

durchzuführen ist. Das heißt, dass die politische Entscheidung über den konkreten Beitrag als Bündnispartner bei den nationalen Regierungen liegt.

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung vom 12. Juli 1994 (BVerfGG 90, 286 ff) verdeutlicht, dass die Bundesrepublik Deutschland sich auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 2 GG mit eigenen Streitkräften an Einsätzen beteiligen kann, die im Rahmen gegenseitiger kollektiver Sicherheit nach ihren Regeln stattfinden. Damit sind die NATO-Bündnisverteidigung im Rahmen und nach den Regeln eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit sowie ein Einsatz deutscher Streitkräfte nach Art. 24 Abs. 2 GG zulässig.

Strikt zu trennen ist der Begriff des „**Bündnisfalls**“ vom „**Verteidigungsfall**“ nach Art. 115a GG. Die Voraussetzungen des „Verteidigungsfalles“ nach Art. 115a GG liegen im Fall eines von der NATO beschlossenen Bündnisfalls nicht vor. Der Angriff auf einen Bündnisstaat ist kein Angriff auf das Bundesgebiet. Die in Verteidigungsbündnissen übliche Formel, dass ein Angriff gegen einen der Bündnisstaaten als Angriff gegen alle anzusehen sei (Art. 5 NATO-Vertrag), hat lediglich völkerrechtliche Bedeutung. Die sich aus dem NATO-Vertrag ergebenden Beistandspflichten lassen das Recht der nationalen Organe zur souveränen Entscheidung über den Eintritt in den Verteidigungsfall unberührt. Zu Grunde zu legen ist ein **funktionaler** Verteidigungsbegriff, der die „Verteidigung“ an die **Funktion der Bundesrepublik als Bündnispartner** koppelt. Mit der Möglichkeit eines Beitritts der Bundesrepublik zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit gem. Art. 24 Abs. 2 GG geht einher, dass „Verteidigungshandlungen“ nicht ausschließlich auf den Schutz des Gebietes der Bundesrepublik beschränkt werden.

Weitere Voraussetzung für den Einsatz deutscher Streitkräfte im NATO-Bündnisfall nach Art. 5 NATO-Vertrag ist eine **gesonderte konstitutive Zustimmung des Bundestages**. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 12. Juli 1994 zwischen militärischen Einsätzen bewaffneter Streitkräfte sowie Hilfsdiensten und Hilfsleistungen differenziert und nur im ersten Fall einen sog. **Parlamentsvorbehalt** festgelegt. Nicht der Zustimmung des Bundestages bedarf die Verwendung von Personal der Bundeswehr für Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland, sofern die Soldaten dabei nicht

in bewaffnete Unternehmungen einbezogen sind. Der Entscheidung lag nicht ein Bündnisfall nach Art. 5 NATO-Vertrag zugrunde, d. h. ein Angriff gegen einen Bündnispartner, sondern ein out-of-area-Einsatz, bei dem gemeinsame Interessen an der Wiederherstellung des Friedens außerhalb des NATO-Gebietes die Basis des Einsatzes bildeten. Auch im aktuellen Fall richtet sich die Frage, ob der Bundestag einem möglichen Einsatz zustimmen muss, nach der Qualität dieses Einsatzes (bewaffneter Einsatz oder unbewaffnete Hilfsdienste und –leistungen). Die Bundesregierung hat im Rahmen der ihr von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährten exekutiven Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer eines Einsatzes sowie die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen zu entscheiden. Der Bundestag muss nur bei militärischen Einsätzen bewaffneter Streitkräfte entsprechend Art. 24 Abs. 2 GG nach Vorbereitung in den zuständigen Ausschüssen und Erörterung im Plenum dem Einsatz zustimmen.

Für die Zustimmung reicht die Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Bei Gefahr im Verzug ist die Bundesregierung berechtigt, vorläufig den Einsatz von Streitkräften zu beschließen und an entsprechenden Beschlüssen des Bündnisses ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken. Die Bundesregierung muss jedoch in jedem Fall das Parlament umgehend mit dem so beschlossenen Einsatz befassen. Die Streitkräfte wären zurückzurufen, wenn es der Bundestag verlangt.

Quellen:

- Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949 i.d.F. vom 24. März 1954 (BGBl 1955 II, S. 424)
- Statement by the North Atlantic Council vom 12. September 2001, in: www.nato.int/docu/pr/2001

Bearbeiter: MR Kendler, OTL Peters, RR z.A. Delfs, Fachbereich II

Selbstverteidigungsrecht bei einem bewaffneten Angriff

vom 10.10.2001, lfd. Nr. 21/2001

Das **Völkerrecht** ist geprägt durch das **Gewaltverbot**. Die Vereinten Nationen bekunden in der Präambel ihrer Satzung (SVN) vom

26. Juni 1945 die **Entschlossenheit der Völker der Vereinten Nationen, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren** und definieren als **vornehmstes Ziel in Artikel 1 Nr. 1 SVN, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren** und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen, Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken und internationale Streitigkeiten oder Situationen, die zu einem Friedensbruch führen könnten, durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen. Entsprechend verpflichtet Art. 2 Nr. 4 SVN alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen, in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen. Da dieses Gewaltverbot nicht von allen Mitgliedsstaaten zu jeder Zeit gewahrt wird, sehen die Vereinten Nationen in **Kapitel VII SVN Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen** vor. Grundsätzlich trägt der **Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit**. Der Sicherheitsrat trifft nach den Regelungen des Kapitels VII die Feststellung der Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens und beschließt, welche **Maßnahmen nach Art. 41 und 42 SVN (gewaltlose oder militärische Sanktionen)** zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wieder herzustellen. Solange der Sicherheitsrat dies nicht getan hat, gewährt **Art. 51 SVN** jedem Mitgliedsstaat im Falle eines **bewaffneten Angriffs** das naturgegebene Recht zur **individuellen und kollektiven Selbstverteidigung**.

Voraussetzung für das Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 SVN ist, dass auf ein Mitglied der Vereinten Nationen ein **bewaffneter Angriff** verübt wird.

Eine Definition des „bewaffneten Angriffs“ fehlt, ebenso ist unklar, wer Angreifer sein kann. Einigkeit besteht darüber, dass ein Angriff geeignet sein muss, das friedvolle Zusammenleben der internationalen Gemeinschaft nachhaltig zu stören. Da die SVN auf staatliches Handeln zugeschnitten ist und die weltpolitische Situation bislang nur Staaten als potenzielle Angreifer kannte, ging die **bisherige** Lehre davon aus, dass der **Angreifer ein Völkerrechtssubjekt** (Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten) sein muss, ohne dass seine internationale Anerkennung vorausgesetzt war. Daher definiert die Resolution 3314 der VN – Generalversammlung von 1974 den Begriff

„aggression“ mit Angriffshandlungen eines Staates auf das Gebiet eines anderen Staates bis hin zum Entsenden bewaffneter Banden, Gruppen, Freischärlern oder Söldnern durch einen Staat oder für ihn, wenn sie mit Waffengewalt Handlungen gegen einen anderen Staat von so schwerer Art ausführen, dass sie Angriffshandlungen gleichkommen. Nicht jeder bewaffnete Angriff löst das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 SVN aus, sondern nur die Gewaltanwendung, die **eine gewisse Intensität** erreicht. Keine Angriffshandlungen sah man beispielsweise in subversiven Handlungen und Sabotageakten, in Gebietsverletzungen ohne Angriffsabsicht, in versehentlichen Grenzüberschreitungen von militärischen Grenzüberwachungsorganen, beim irrtümlichen Überfliegen fremden Staatsgebietes durch Militärflugzeuge und auch nicht im bewussten Überfliegen fremden Staatsgebietes zu Aufklärungszwecken. Bei den Terroranschlägen vom 11. September handelten Terroristen und damit Privatpersonen. Zu fragen ist, ob bei **hinreichend schweren Gewaltakten von Privatpersonen** gegen ein Mitgliedsstaat der VN die Voraussetzungen eines „bewaffneten Angriffs“ im Sinne des Art. 51 SVN gegeben sind. Schon vor den Anschlägen von New York und Washington stimmte der ganz überwiegende Teil der Mitgliedsstaaten der VN hinsichtlich der Annahme überein, bei **staatlicher Verwicklung in hinreichend schwerwiegende Gewaltakte Privater** immer dann einen bewaffneten Angriff im Sinne von Art. 51 SVN anzunehmen, wenn der Basisstaat die Terroristen in den Zielstaat entsandt oder ihre Entsendung gefördert hat. Dies entspricht Art. 8 a) des Entwurfs der International Law Commission zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit, wonach Handlungen von Privatpersonen dann einem Staat zuzurechnen sind, wenn feststeht, dass die Person oder Personengruppe faktisch im Namen des Staates gehandelt hat. In dieser Verwicklungsform lösen solche Akte das individuelle oder kollektive Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 SVN aus. Die **NATO** hatte auf ihrem Washingtoner Gipfel von 1999 in ihrem „**Neuen strategischen Konzept**“ der sich ändernden Weltsituation durch die politische Erklärung Rechnung getragen, dass die Sicherheitsinteressen des Bündnisses durch Akte des Terrorismus oder des organisierten Verbrechens berührt werden können, da nicht länger allein Staaten über das Potenzial verfügen, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu bedrohen. Schließlich **erweiterte der Sicherheitsrat der VN** am 12.9.2001 in der Resolution Nr. 1368 den **Begriff des „bewaffneten Angriffs“**, indem er feststellte, dass die terroristischen **Anschläge von New York und Washington wie jeder andere Akt internationalen Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar-**

stelle und verurteilte die Anschläge. Der Sicherheitsrat erkannte das natürliche Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung nach **Art. 51 SVN** für die Bekämpfung terroristischer Akte an. Demzufolge können die USA in Ausübung ihres Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 SVN auf der Grundlage der Entscheidung des Sicherheitsrates Maßnahmen gegen Urheber und Hintermänner, gegen Auftraggeber und Drahtzieher der Attentate ergreifen. Diese Handlungen sind durch die Resolution völkerrechtlich gedeckt.

Damit ist Art. 51 SVN grundsätzlich auch bei staatlicher Verwicklung von Gewaltakten Privater gegen Mitgliedsstaaten der VN anwendbar.

Das Selbstverteidigungsrecht gem. Art. 51 SVN wird beschränkt durch **das konfliktvölkerrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip**. Danach ist die Inkaufnahme von Personen- und Sachschäden unter Unbeteiligten auch bei unterscheidender Kampfführung nur soweit zulässig, wie im Verhältnis zu diesen Schäden das hinter dem militärischen Vorteil stehende Interesse des Zielstaates wesentlich überwiegt.

Die von den Vereinigten Staaten mit Unterstützung Großbritanniens vorgenommenen Verteidigungsmaßnahmen gegen Afghanistan sind vom Sicherheitsrat der VN in seiner Sitzung am 9. 10. 2001 zur Kenntnis genommen und einstimmig gebilligt worden.

Darüber hinaus hat der Sicherheitsrat am 28. September 2001 die Resolution Nr. 1373 angenommen, die **weitere Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus** konkretisiert: der Sicherheitsrat fordert alle Mitgliedsstaaten u.a. auf, der Finanzierung terroristischer Akte vorzubeugen und diese zu beenden, Terroristen und ihrem Umfeld keinerlei Unterstützung (Logistik oder Aufenthaltsmöglichkeiten) zu gewähren, ihre Bewegungsfreiheit durch effektive Grenzkontrollen einzuschränken, den Austausch operationeller Informationen über terroristische Aktivitäten zu intensivieren und zu beschleunigen und den Asylmissbrauch durch Terroristen zu verhindern. Besonders warnt der Sicherheitsrat vor der Verbindung zwischen internationalem Terrorismus und transnationaler organisierter Kriminalität bis hin zum illegalen Verkehr nuklearer, chemischer, biologischer und sonst potenziell tödlicher Materialien.

Quellen:

- Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Dolzer/Vogel (Hg.), 96. Lieferung, Mai 2001
- Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, Bruno Simma, 1991
- Kress, Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht nach der Satzung der Vereinten Nationen bei staatlicher Verwicklung in Gewaltakte Privater, 1995

*Bearbeiter: MR Kendler, RDn Bartelmann, RRn z.A. Delfs,
Fachbereich II*

Gefahr im Verzug bei militärischen Einsätzen

vom 24.10.2001, lfd. Nr. 24/2001

Ein **bewaffneter Einsatz der Bundeswehr** erfolgt aufgrund eines konstitutiven Beschlusses des Parlaments. Im Rahmen des Bündnisfalls ist die Bundesregierung bei Gefahr im Verzug jedoch berechtigt, den vorläufigen Einsatz der bewaffneten Streitkräfte anzuordnen; das Parlament ist danach umgehend damit zu befassen und berechtigt, den Rückruf der Streitkräfte zu verlangen (BVerfGE 90, 286, 387ff). Eine Definition der Voraussetzungen, wann „Gefahr im Verzug“ anzunehmen ist, die dann den Einsatz bewaffneter Streitkräfte ohne vorherige parlamentarische Zustimmung rechtfertigt, gibt es nicht. Der Begriff „**Gefahr im Verzug**“ wird in Gesetzen nur im Zusammenhang mit der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 GG), Durchsuchung von Wohnungen (§ 104 StPO) und im Polizeirecht verwandt. Aus diesem Anwendungskreis werden im Folgenden die allgemeinen Voraussetzungen der Gefahr im Verzug abgeleitet und Rückschlüsse für den Streitkräfteeinsatz gezogen.

Allgemeine Grundsätze über die Voraussetzungen der Gefahr im Verzug

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zu Artikel 13 Absatz 4 GG vom 20.2.2001 - Az.: 2 BvR 1444/00 – allgemeinverbindliche Ausführungen getroffen, die für das Vorliegen von Gefahr im Verzug gegeben sein müssen:

Die **Voraussetzungen** für Anordnungen bei Gefahr im Verzug müssen **eng begrenzt** sein. Es müssen **Tatsachen** vorliegen, die begründen, dass durch die zeitliche Verzögerung beim Einhalten des üblichen Verfahrens eine **Gefährdung des Auftrags** besteht; allgemeine Erwägungen, Spekulationen oder Erfahrungswerte sind nicht ausreichend. Die Maßnahmen müssen der Abwehr **dringender Gefahren für ein bedeutsames Rechtsgut** (z.B. die öffentliche Sicherheit) dienen.

Eine **Gefahr** liegt vor, wenn eine Beeinträchtigung des zu schützenden Rechtsguts mit Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Die Gefahr muss **konkret** sein, d.h. sie muss unmittelbar bevorstehen.

Aus diesen allgemeinen Ausführungen sind die Kriterien der Gefahr im Verzug bei bewaffneten militärischen Einsätzen abzuleiten.

Konsequenzen für den Einsatz von Streitkräften bei Gefahr im Verzug

Die verfassungsrechtlich gebotene Mitwirkung des Bundestags, in Form eines konstitutiven Beschlusses über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu entscheiden, darf die **militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit** Deutschlands nicht beeinträchtigen. Die Bundesregierung ist daher „bei Gefahr im Verzug berechtigt, vorläufig den Einsatz bewaffneter Streitkräfte zu beschließen und an den entsprechenden Beschlüssen in den Bündnissen oder internationalen Organisationen ohne vorherige Einzelermächtigung durch das Parlament mitzuwirken und diese vorläufig zu vollziehen“ (BVerfGE 90, 286ff). Damit wird die militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit Deutschlands als ein Rechtsgut gesehen, für das die Bundesregierung berechtigt ist, Maßnahmen zur Abwehr dringender Gefahren ohne vorherige Beteiligung des Parlaments zu ergreifen.

Gefahr im Verzug bedeutet demnach, dass **objektiv** eine Situation gegeben sein muss, die **unverzügliches Handeln** erfordert, damit die **Wehr- und/oder Bündnisfähigkeit** Deutschlands erhalten bleibt; anderenfalls würde bei zeitlicher Verzögerung des erforderlichen Handelns der Zweck des Streitkräfteeinsatzes vereitelt (Gefährdung des durchzuführenden Auftrags/Einsatzes der Streitkräfte).

Das unverzügliche Handeln muss den **bewaffneten Einsatz der Streitkräfte** betreffen, d.h. die Beteiligung der Bundeswehr an militärischen Aktionen im Rahmen der Bündnisverteidigung im Gegensatz zu bloßen humanitären oder technischen Hilfeleistungen durch die Streitkräfte. Die Regierung muss sich aber danach umgehend an das Parlament wenden und die Gründe für ihre Entscheidung darlegen, d.h. die Tatsachen aufzeigen, die das sofortige Handeln erforderlich werden ließen, um eine konkrete Gefahr für das Rechtsgut „militärische Wehrfähigkeit und die Bündnisfähigkeit“, abzuwenden. Das Parlament wird dann nachträglich über die Rechtmäßigkeit des Einsatzes beschließen.

„**Umgehend**“ im Sinne von „unverzüglich“ setzt die (subjektive) **Zumutbarkeit alsbaldigen Handelns** voraus. Damit wird deutlich, dass die Bundesregierung den frühestmöglichen Zeitpunkt zur Unterrichtung des Parlaments wählen muss. Dies kann je nach Situation und Einsatzzweck direkt nach Anordnung des Einsatzes sein (mit der möglichen Folge, dass das Parlament die Streitkräfte zurückruft) oder auch erst nach dessen Durchführung, z.B. wenn eine **zeitlich begrenzte Geheimhaltung der Operation** für deren Erfolg und damit für den Erhalt der Wehr- und Bündnisfähigkeit ausschlaggebend ist.

Das Bundesverfassungsgericht regt weiterhin an, **gesetzlich das Verfahren und die Intensität der Beteiligung des Bundestages im Hinblick auf die unterschiedlichen Arten der Einsätze zu regeln**. Dies ist noch nicht umgesetzt worden. Auch in seiner Entscheidung über die parlamentarischen Beteiligungsrechte bei geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten (BVerfGE 70, 324) wies das Verfassungsgericht auf die Notwendigkeit hin, einen Beratungs- bzw. Beteiligungsmodus zu wählen, der den Geheimhaltungsinteressen hinreichend dient und zugleich den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie Rechnung trägt. In Anwendung dieser Grundsätze hat z.B. der Bundeskanzler 1997 bei der Evakuierung von Deutschen aus Tirana zeitgleich Zustimmung durch die Fraktionschefs eingeholt.

Quellen:

- BVerfGE 90, 286 ff, Urteil vom 12.7.1994
- BVerfGE 70, 324 ff, Urteil vom 14.1.1986
- Kommentar zum GG, Schmidt-Bleibtreu/Klein, 9. Auflage 1999

Bearbeiterin: RDn Bartelmann, Fachbereich II

Biowaffen

vom 22.4.2002, lfd. Nr. 15/2002

Definition

Biologische Waffen - auch Biowaffen oder B-Waffen (BW) genannt – bestehen aus B-Kampfstoff und Einsatzmittel. B-Kampfstoffe sind zu nicht-friedlichen Zwecken produzierte vermehrungsfähige Krankheitserreger (Bakterien, Viren) oder deren Gifte (Toxine), die im Kriegs- oder Sabotagefall sowie bei terroristischen Aktionen zur Schwächung oder Tötung von Menschen, Tieren oder Nutzpflanzen direkt oder mit geeigneten Verbreitungssystemen angewendet werden. Sie lösen gefährliche Krankheiten aus oder führen zu tödlichen Vergiftungen. Etwa 10 Bakterienarten, 25 Viren und einige andere Schädlinge gelten als potenzielle Biowaffen und etwa 10 Toxine als potenzielle Toxin-Kampfmittel. Das Pentagon klassifizierte 1997 die Erreger folgender Krankheiten sowie einige Toxine, die zu dem sog. „dreieckigen Dutzend“ zählen, als besonders bedrohlich: *Brucellose*, *Enzephalitis* (von Alphaviren verursachte Formen), *Milzbrand* (Lun-

genmilzbrand), *Pest*, *Pocken*, *Q-Fieber* (Balkangrippe, Krim-Fieber), *Tularämie* (Hasenpest), *Botulinus-Toxin*, *Ricin* und *Staphylokokken-Enterotoxin*. Botulinus-Toxin beispielsweise ist 15.000fach toxischer als der giftigste chemische Kampfstoff. Gefährlich sind auch die Erreger von *Marburg-Fieber* und *Melioidose* (Rotz).

Historie

Bereits in der Urzeit wurden vergiftete Pfeile als Waffen verwendet. Im Mittelalter wurden Brunnen mit Leichen vergiftet oder Städte durch pestinfizierte Tierkadaver oder Pestopfer verseucht. 1763 bekämpften die Briten aufständische Indianer mit Pockenviren. Die Deutschen führten im Ersten Weltkrieg Biosabotageakte aller Art durch (Auslösung von Tierseuchen, Unbrauchbarmachung von Getreide). In den 1920er und 1930er Jahren lösten Vermutungen und Anschuldigungen, dass Deutschland Biowaffeneinsätze plane, Gegenmaßnahmen in Frankreich, der Sowjetunion, Italien, Großbritannien, Ungarn und Kanada aus. Vor 1940 gab es jedoch weder bei der Reichswehr noch bei der Wehrmacht praktische Biowaffenaktivitäten. Während des Zweiten Weltkriegs wurde auf beiden Seiten versucht, durch psychologische Kriegführung Angst vor Biowaffen zu schüren, so dass die beteiligten Länder Abwehrmaßnahmen gegen etwaige Feindangriffe trafen. Außer Japan hielten sich die kriegführenden Länder in Europa an das „Genfer Protokoll“ von 1925, das den Einsatz biologischer Kampfmittel im Krieg verbietet. Nach dem Zweiten Weltkrieg fanden in einigen Staaten Vorbereitungen zur biologischen Kriegführung statt. Selbst nach Abschluss der „B-Waffen-Konvention“ wurde in der damaligen Sowjetunion die Produktion von B-Waffen bis 1992 nicht eingestellt. Auch im Irak wurden bis zum Ende des Golfkriegs Bio- und Toxinwaffen produziert. Seit 1991, als der Irak Israel offen mit biologischen Waffen bedrohte und die USA ihre Truppen gegen Milzbrand impften, wurden in vielen Staaten die Bemühungen zum Schutz gegen B-Waffen verstärkt. Bio- oder Toxin-Kampfmittel, wie Staphylokokken-Enterotoxine, Ricin und Botulinus-Toxin wurden gelegentlich auch für Attentate verwendet. 1944 hatte der britische Geheimdienst ein Attentat auf Hitler mit Milzbrandbakterien geplant, und 1952 bestand ein Plan Stalins zur Ermordung Titos mit Pestbakterien.

Gewinnung und Verbreitung

Die Herstellungsverfahren für B-Kampfstoffe erfordern Expertenwissen, Zugang zur Quelle sowie hochentwickelte biotechnische und aerobiolo-

gische Fähigkeiten, da die Erreger bei der Verarbeitung leicht inaktiviert werden können oder als Aerosol eine geringe Stabilität aufweisen.

Die Beschaffung geeigneter Krankheitserreger oder Toxine für bioterroristische Aktionen aus mikrobiologischen Stammsammlungen, Forschungs- und Diagnostiklaboren oder von Staaten, die B-Waffenentwicklung betreiben oder betrieben haben, ist grundsätzlich nicht auszuschließen. B-Waffen sind verhältnismäßig einfach auszubringen und könnten über Luftfahrzeuge mit Sprühvorrichtungen, Land- und Wasserfahrzeuge, aber auch über einfache Pflanzensprühgeräte oder über Trinkwasserversorgungssysteme und Klimaanlage weiträumig verbreitet werden.

Gefahren, Schutz und Gegenmaßnahmen

Die Gefahr der B-Kampfstoffe besteht darin, dass sie unsichtbar, geruch- und geschmacklos sind. Sie können nicht ansteckende tödliche Krankheiten (z. B. Milzbrand) oder übertragbare Krankheiten (Lungenpest, Pocken) verursachen. Aufgrund der mittlerweile geringen Durchimpfungsrate der Bevölkerung z. B. gegen Pocken ist die Gefahr der Epidemien größer geworden. Inzwischen könnten molekulare Biotechnologien die Hemmschwelle vor der Anwendung von Biowaffen verringern, aber auch den Schutz vor solchen Waffen erhöhen. Die Gefahr bioterroristischer Anschläge wird größer eingeschätzt als die eines militärischen Einsatzes. B-Waffen haben eine erhebliche psychologische Wirkung. Terroristen können durch Kontamination von Trinkwasser und Lebensmitteln Angst, Verunsicherung, Krankheit und Tod auslösen. Durch physikalisch-technische Maßnahmen, diagnostische Verfahren, medizinische Vorkehrungen und Dekontaminationsmaßnahmen ist ein Schutz grundsätzlich möglich. Geschwindigkeit und Präzision sind von entscheidender Bedeutung für die Wirksamkeit der Maßnahmen. Physikalisch-technische Vorkehrungen werden durch Schutzkleidung, luftdichte Verschlüsse von Fahrzeugen und Räumen getroffen. Bei rechtzeitiger Diagnose ist gegen die Mehrzahl bakteriologischer Kampfmittel eine Behandlung mit Antibiotika und Chemotherapeutika erfolgreich. Gegen einige biologische und Toxin-Kampfmittel können Impfstoffe - speziell beim Militär - gezielt vorbeugend angewendet werden. Sie bergen aber auch die Gefahr von ernsthaften Nebenwirkungen.

Internationale Übereinkommen

Da jeder Staat mit entsprechenden Kapazitäten auf dem Gebiet der medizinischen Mikrobiologie als potenzieller B-Waffenentwickler

betrachtet werden kann, sind internationale Abkommen unerlässlich. Sie bieten allerdings nur einen eingeschränkten Schutz, da für B-Waffenproduktion geeignete Objekte im allgemeinen „dual-use-Einrichtungen“ sind, die sowohl zivilen als auch militärischen Zwecken dienen und daher kaum kontrolliert werden können. Inzwischen gibt es 132 Partnerstaaten des „Genfer Protokolls“ von 1925, das den Einsatz von chemischen und biologischen Kampfmitteln im Kriegsfall verbietet. In der „B-Waffen-Konvention“ von 1972, die bisher von 146 Staaten ratifiziert und von 15 Ländern signiert wurde, verpflichten sich die Vertragsstaaten, keine biologischen Kampfstoffe zu entwickeln und herzustellen und bereits vorhandene zu vernichten. Das Übereinkommen enthält allerdings Schwachstellen. Es verbietet nicht die Beschaffung, Produktion und Lagerung von Bio- und Toxin-Kampfmitteln zu „defensiven und sonstigen friedlichen Zwecken“, und es gibt bisher keine Bestimmungen zur Kontrolle der Einhaltung. Forschungsvorhaben, z. B. zur Entwicklung von Abwehrstoffen gegen B-Waffen, werden nicht kontrolliert. So besteht die Gefahr, dass unter dem Deckmantel protektiver und prophylaktischer Maßnahmen Experimente zur Entwicklung von B-Waffen durchgeführt werden. Die 5. Überprüfungskonferenz zum B-Waffen-Übereinkommen endete im Dezember 2001 ergebnislos, da die USA das seit 1995 von den Vertragsstaaten verhandelte Zusatzprotokoll ablehnten.

Quellen:

- Geißler, Erhard, Schwarzer Tod und Amikäfer - Biologische Waffen und ihre Geschichte. Anmerkungen zu einer Ausstellung - (Max-Delbrück-Centrum für Molekulare Medizin, Berlin-Buch)
- Geißler, Erhard, Molekulare Biotechnologie und globale Sicherheit - Thesen - (14. Februar 2001)
- Gentechnik - Arbeitshilfen für die politische Bildung - Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1999, S. 423-434
- Sohns, Torsten, Europäische Sicherheit 5/2000 (S. 27-29), 6/2000 (S. 43-45) und 7/2000 (S. 22-25)

Bearbeiter: Dr. Hildegund Seydel, Fachbereich VIII

Wirtschaft – Geld – Kredit

Verbraucherpolitik

vom 25.5.2001, lfd. Nr. 8/2001

Zur Aktualität

Die deutsche und europäische Verbraucherpolitik stand in den vergangenen Wochen und Monaten aufgrund des brisanten Themas BSE im Mittelpunkt öffentlicher Aufmerksamkeit. Aber auch Themen wie Gen-Lebensmittel, Eurobargeldeinführung, E-Commerce oder riskante Finanzdienstleistungen sorgten in den letzten Jahren immer wieder dafür, dass verbraucherpolitische Fragen Anlass für verschiedene Diskussionen in Politik und Gesellschaft gaben.

Aus der Aufzählung der unterschiedlichen Themen ist bereits ersichtlich, dass Verbraucherbelange sehr breit gefächert und vielfältig sind. Sie betreffen zahlreiche Politikbereiche, was insbesondere auch anhand der Vielzahl der verbraucherbezogenen parlamentarischen Vorgänge deutlich wird, mit denen sich der Deutsche Bundestag allein in der laufenden Wahlperiode beschäftigte bzw. noch beschäftigt.

Als Handlungsfelder der Verbraucherpolitik werden insbesondere Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher sowie rechtlicher Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher (rechtlicher Verbraucherschutz), aber auch Verbraucherinformation, -beratung sowie Verbraucherbildung und verbraucherpolitische Interessenvertretung genannt.

Zum Begriff und zu (theoretischen) Ausgestaltungen

Die bestmögliche Versorgung der Verbraucher mit Gütern und Dienstleistungen ist letztlich das Ziel unserer Wirtschaftsordnung. Um dies zu gewährleisten, müssen die Produzenten, aber auch die den Verbrauchern gegenüber als Marktpartner auftretenden Händler miteinander im Wettbewerb stehen. Damit sie ihre Produkte auch absetzen können, kalkulieren Hersteller und Händler die zu erwartende Nachfrage mit ein. Rein theoretisch entscheiden daher letztlich die Verbraucher über Art und Umfang des verkaufsfähigen Angebots.

Aus dieser vereinfachten Betrachtung ergibt sich zwar, dass die Gesamtheit der Verbraucher eine relativ starke Stellung am Markt hat. Allerdings hat dies für den einzelnen Verbraucher keineswegs un-

eingeschränkte Gültigkeit. Denn um die ihm zgedachte Rolle in der Marktwirtschaft zu spielen, müsste beispielsweise jeder Verbraucher einen umfassenden Marktüberblick haben, was aufgrund der Vielfalt des Angebots – nicht zuletzt aufgrund der schnellen technologischen Entwicklungen - kaum möglich ist. Daraus wird häufig die Notwendigkeit einer Verbraucherpolitik abgeleitet, wobei unter dem Begriff ‚Verbraucherpolitik‘ alle staatlichen oder staatlich geförderten Maßnahmen verstanden werden, die darauf abzielen, dem Verbraucherinteresse gegenüber den Anbietern zu einer angemessenen Durchsetzung zu verhelfen. In der Regel gilt der Begriff ‚Verbraucherpolitik‘ als Oberbegriff, der auch den rechtlichen Verbraucherschutz einschließt.

In der Frage, wie das Verbraucherinteresse geschützt bzw. wie eine Verbraucherpolitik ausgestaltet werden kann, gibt es unterschiedliche Vorstellungen (sog. verbraucherpolitische Konzeptionen). So hat beispielsweise der reine Wettbewerbsansatz die Politik in Deutschland besonders in den ersten Nachkriegsjahren beeinflusst. Diese Konzeption sieht die Wettbewerbspolitik als beste und ausreichende Verbraucherpolitik an, da von einer starken Stellung des Verbrauchers ausgegangen wird. Die seit Ende der 50er Jahre laut werdende Kritik an dieser Konzeption führte zu Ansätzen einer eigenständigen Verbraucherpolitik, die sich zunächst als notwendige Ergänzung der Wettbewerbspolitik verstehen. Während in den 70er Jahren auch Forderungen nach Mitwirkung der Verbraucher an den Produktionsentscheidungen erhoben wurden, entstanden in den 80er Jahren vor allem Ansätze, die auf die Leistungsfähigkeit des Marktes vertrauen und daher viele staatliche Eingriffe für überflüssig oder schädlich halten. Darüber hinaus wurden in jüngerer Zeit diverse wirtschaftswissenschaftliche Ansätze entwickelt, die wichtige Beiträge zur Fundierung und verbesserten Ausgestaltung der Verbraucherpolitik leisten. Die kurzen Ausführungen machen bereits deutlich, dass das Spektrum der Konzeptionen sehr breit gefächert ist. Es handelt sich um ein Nebeneinander einer im Zeitablauf zunehmenden Anzahl verschiedener Ansichten, denen unterschiedliche praktische Relevanz zugesprochen wird.

Zur Organisation der Verbraucherpolitik in Deutschland

Träger der Verbraucherpolitik sind neben den staatlichen Stellen des Bundes und der Länder vor allem auch die verschiedenen Verbraucherorganisationen, die weitestgehend vom Staat finanziert werden. Zur Stärkung der Verbraucherlobby haben einige dieser Organisationen am 1.11.2000 den „Verbraucherzentrale Bundesverband“ e.V. gegründet.

In Bezug auf die Bundesebene ist anzumerken, dass bis Anfang 2001 innerhalb der Bundesregierung keinem Ressort die Sachkompetenz für Verbraucherpolitik besonders zugewiesen war, vielmehr behandelten grundsätzlich alle Ressorts im Rahmen ihrer allgemeinen Sachkompetenzen auch die verbraucherpolitischen Belange. Mit Organisationserlass vom 22. Januar 2001 ordnete der Bundeskanzler mit sofortiger Wirkung an, dass das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zu einem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft umgebildet wird.

Zur Entwicklung des Verbraucherschutzrechts auf europäischer Ebene

Nach dem Aufkommen des Verbraucherschutzgedankens Ende der 50er Jahre dauerte es noch eine ganze Weile, bis die Diskussion darüber zu einer offiziellen Formulierung konkreter Rechte auf europäischer Ebene führte. In den Römischen Verträgen war der Verbraucherschutz kein Thema. Erstmals wurden 1975 vom Rat Verbraucherrechte proklamiert [Recht auf Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Verbraucher, Recht auf Schutz der wirtschaftlichen Interessen, Schadensersatz bei fehlerhaften Produkten und Dienstleistungen, Recht auf Unterrichtung und Aufklärung sowie Mitwirkung von Verbraucherverbänden an Gesetzesvorhaben (wobei diese Rechte teilweise lange Zeit nicht verwirklicht werden konnten)]. 1982 brachte das 2. Verbraucherchutzprogramm eine Verbesserung der Warenkennzeichnung.

Seit dem Maastrichter Vertrag ist der Verbraucherschutz im EGV verankert. Dort war - noch recht zurückhaltend formuliert - von den Mitgliedstaaten „ein Beitrag zur Erreichung eines hohen Verbraucherschutzniveaus“ gefordert worden (Art. 129a). Darüber hinausgehende Maßnahmen konnten von den Mitgliedstaaten getroffen werden, wenn sie sonst mit dem Vertrag übereinstimmten.

Zu einer eigenständigen Gemeinschaftspolitik machte den Verbraucherschutz erst der Amsterdamer Vertrag. Nunmehr spricht auch der EG-Vertrag von Verbraucherrechten (Art. 153: Recht auf Information, Erziehung und Bildung von Vereinigungen). Nach der immer noch enthaltenen sog. Minimalklausel sind strengere einzelstaatliche Schutzmaßnahmen möglich. Inzwischen ist der Verbraucherschutz sowohl bei rechtssetzender als auch bei anderer EG-Tätigkeit und der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch die Mitgliedstaaten zu berücksichtigen, so dass ein Konfliktfall im Wege eines Ausgleichs zwischen den betroffenen politischen Zielsetzungen gelöst werden muss. Die Gemeinschaft überwacht die Politik der Mitgliedstaaten

und kann hierzu sogar Richtlinien erlassen. Während der europäische Verbraucherschutz oft als Motor der Rechtsangleichung bezeichnet wurde, schreibt man der Richtlinienkonzeption der Union jedoch häufig den Charakter eines „Flickwerks“ zu und fordert ein strukturell abgestimmteres Gesamtkonzept.

Zur Umsetzung der Gemeinschaftspolitik in deutsches Recht

Diese Kritik trifft zum Teil auch die Umsetzung der Gemeinschaftspolitik in deutsches Recht. Deutschland habe den Verbraucherschutz weitgehend verstreut normiert (d.h. außerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuchs in Nebengesetzen); dies sei verbraucherunfreundlich. In Österreich oder in den Niederlanden sei dies besser gelöst worden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass das Bundeskabinett am 9. Mai d.J. einen Gesetzentwurf zur Modernisierung des Schuldrechts beschlossen hat, um mehr Klarheit für die Rechtsanwender in Deutschland zu schaffen. Insbesondere sollen mit dem Entwurf die bislang verstreuten Verbraucherschutzgesetze – wie das Haustürwiderrufgesetz oder das Gesetz über Allgemeine Geschäftsbedingungen – in das Bürgerliche Gesetzbuch integriert werden.

Ein umfassendes Literaturverzeichnis ist enthalten in:

Verbraucherpolitik in Deutschland und Europa, gepr. Rechtskandidat Leptien/ORR'n Ermtraud, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages - WF V G – 11/01 -.

Bearbeiter: gepr. Rechtskandidat Christoph Leptien, ORR'n Katharina Ermtraud, Fachbereich V

Strombörsen in Deutschland – Anmerkungen aus ökonomischer Sicht –

vom 15.6.2001, lfd. Nr. 10/2001

Strommarkt im Aufbruch

Die Liberalisierung des Energiemarktes hat Bewegung in die Branche gebracht: Seit Aufhebung der regionalen Monopole zur Versorgung mit Strom im Frühjahr 1998 hat in Deutschland jeder Abnehmer die Möglichkeit, seinen Stromversorger frei zu wählen. Strom wurde zu

einer Ware, die wie Devisen, Edelmetalle oder Rohstoffe an Börsen frei gehandelt werden kann.

Strom weist allerdings – im Vergleich zu anderen Waren – einige Besonderheiten auf. So kann Strom beispielsweise nicht gelagert werden und Strom ist leitungsgebunden. Eine der wichtigsten Rahmenbedingungen für den Stromhandel sind daher Regelungen hinsichtlich des Zugangs zu den Netzen. Der in der sog. zweiten Verbändevereinbarung „Strom“ (ausgehandelt vom Bundesverband der Deutschen Industrie, dem Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft sowie der Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke) vereinbarte Punkttarif, d.h. der Wegfall der Entfernungsabhängigkeit, wird als eine entscheidende Vereinfachung des flexiblen Stromhandels angesehen.

Insbesondere aufgrund der so geschaffenen Voraussetzungen konnten auch hierzulande Strombörsen gegründet werden: die **Leipzig Power Exchange GmbH** und die in Frankfurt a.M. angesiedelte **European Energy Exchange AG**.

Der (börsliche) Stromhandel

Normalerweise erfolgt der Handel mit der Ware Strom in der Form bilateraler Verträge zwischen Stromverkäufer und Stromkäufer. Dieser Handel wird auf dem sog. Over-the-Counter-Market (OTC-Markt) getätigt. Der Vorteil dieser Handelsform, die nach wie vor den Stromhandel dominiert, besteht darin, dass die Produkte – d.h. Verträge über Stromlieferungen - auf die Bedürfnisse des Kunden zugeschnitten werden können. Allerdings sind die Vertragsverhandlungen in der Regel langwierig, so dass die Transaktionskosten hoch sind. Zudem tragen die Vertragspartner das Ausfallrisiko des anderen.

Der börsliche Stromhandel wird als Ergänzung zum OTC-Handel angesehen. Eine Strombörse ist ein Handelsplatz, auf dem Faktoren wie Brennstoffkosten sowie Unsicherheiten über den Stromverbrauch (beispielsweise aufgrund klimatischer Einflüsse), die Angebot und Nachfrage nach Strom beeinflussen, in eine einzige Größe übersetzt werden: den Strompreis. Wichtigste Voraussetzung hierfür ist, dass hinsichtlich Qualität, Liefermenge, Lieferort und Lieferzeitraum standardisierte Produkte existieren. Teilnehmer am Börsenhandel können insbesondere Stromerzeuger, Großkunden, Stromhändler und Weiterverteiler sein.

Gegenüber dem OTC-Handel bietet der Stromhandel über die Börse **eine Reihe von Vorteilen:**

- Die Beschränkung des Handels auf wenige standardisierte Produkte senkt die **Transaktionskosten**.

- Die Bündelung des Angebots und der Nachfrage vieler Marktteilnehmer soll ausreichende Liquidität und damit hohe **Handelssicherheit** bieten. Dies garantiert i.d.R. den Verkäufern eine Abnahme ihrer gehandelten Strommenge und den Käufern ein ausreichendes Angebot. Hohe Handelssicherheit wird auch dadurch gewährleistet, dass der Börse eine sog. Clearing-Stelle angeschlossen ist, die als Vertragspartei zwischen Käufern und Verkäufern steht. Die Clearing-Stelle gewährleistet einen finanziellen Ausgleich, falls einer der beiden Vertragspartner ausfällt. Außerdem überprüft die Clearing-Stelle die Börsenteilnehmer auf ihre Bonität, so dass alle Börsenteilnehmer sicher sein können, mit seriösen Partnern zu handeln.
- Zudem sorgt die Börse für eine hohe **Preistransparenz**, da die Börsenpreise und Umsätze an jedem Handelstag veröffentlicht werden. Von dieser Transparenz profitiert auch der außerbörsliche Bereich, denn die Preisinformationen können (und werden i.d.R.) auch für den OTC-Markt herangezogen werden.
- Schließlich kann eine Strombörse die Möglichkeit der **Absicherung von Preisrisiken** durch Terminkontrakte eröffnen.

Die gesamte Palette der Vorteile ergibt sich nur, wenn eine Strombörse sowohl einen Stromspot- als auch einen Stromterminmarkt betreibt:

- Auf dem sog. **Spotmarkt** wird die physische Lieferung von Energieprodukten für die nahe Zukunft gehandelt. Dies bedeutet, dass die Börsenteilnehmer die Möglichkeit haben, freie Strommengen – für den nächsten Tag bis zur nächsten Woche - nachzulegen bzw. anzubieten. Aus den Geboten und Angeboten wird der aktuelle Preis je Kilowattstunde elektronisch errechnet. Da es in liberalisierten Strommärkten zu erheblichen **Strompreisschwankungen** kommen kann, bildet sich häufig neben einem Spotmarkt auch ein Terminmarkt.
- Der **Terminmarkt** stellt in Ergänzung zum Spotmarkt **Absicherungsinstrumente** für ein effektives Risikomanagement gegen wachsende Marktunsicherheiten zur Verfügung. Der Terminmarkt erlaubt es den Teilnehmern, sich langfristig gegen Preisschwankungen finanziell abzusichern. Ein typisches Preissicherungsinstrument am Terminmarkt ist der **sog. Future**. Dabei handelt es sich um einen börsengehandelten standardisierten Terminkontrakt, der vertraglich festlegt, eine standardisierte Menge und Qualität Strom zu einem festen Preis und zu einem späteren, standardisierten Zeitpunkt zu liefern bzw. abzunehmen. Der Kontrakt wird i.d.R. nur finanziell erfüllt, in dem Differenzen zwischen dem Kaufpreis des Kontraktes und dem bei Fälligkeit geltenden Strompreis bar

ausgeglichen werden. Es besteht jedoch keine Verpflichtung zur physischen Lieferung oder Abnahme. Mit Hilfe eines Futures können sich Verkäufer gegen fallende Preise und Käufer von Strom gegen steigende Preise absichern, da mögliche Verluste am Spotmarkt durch Gewinne am Terminmarkt kompensiert werden. Wenn ein Stromerzeuger z.B. für einen zukünftigen Verkauf von Strom am Spotmarkt einen durchschnittlichen Preis von 30 Euro/MWh einplant, so garantiert ihm ein entsprechend ausgestalteter Future eine finanzielle Auszahlung in Höhe des Verlustes, falls der Preis unter den Wert von 30 Euro/MWh fällt. Umgekehrt muss der Stromerzeuger Zahlungen leisten, falls der durchschnittliche Spotpreis über den Wert von 30 Euro/MWh steigt. Durch das Futuregeschäft ist also auf jeden Fall der Preis des geplanten Verkaufs am Spotmarkt bereits vorher auf 30 Euro/MWh festgelegt.

Leipzig Power Exchange GmbH (LPX) und European Energy Exchange AG (EEX)

Die LPX ging als erste deutsche Strombörse an den Markt. Sie betreibt seit Mitte Juni 2000 den sog. day-ahead-Spotmarkt, auf dem die Börsenteilnehmer die Möglichkeit haben, einen Tag vor physischer Lieferung freie Strommengen nachzufragen bzw. zu verkaufen. Die LPX plant, zur Jahresmitte 2001 auch einen Terminmarkt zu eröffnen.

- Gesellschafter der LPX sind neben der Landesbank Sachsen, der skandinavischen Strombörse NordPool ASA, dem Freistaat Sachsen und der Stadt Leipzig auch der Freistaat Thüringen und die Bankgesellschaft Berlin. - Die Zahl der Handelsteilnehmer an der LPX stieg bis Mai d.J. kontinuierlich auf rund 60 Teilnehmer an.

Die EEX startete am 8. August 2000 den day-ahead-Spotmarkt, an dem zurzeit 35 Teilnehmer aus sieben Ländern aktiv sind. Am 1. März d.J. wurde auch der Terminhandel mit 20 Teilnehmern aus drei Ländern aufgenommen; heute sind es bereits 28 Teilnehmer aus vier Ländern. - Größter Aktionär der EEX ist die Eurex AG, ein Zusammenschluss der deutschen und schweizerischen Terminbörse, mit 46,5%. Die restlichen 53,5% sind im Besitz von 48 Unternehmen der Energiewirtschaft aus zehn Ländern.

Das Handelsvolumen an diesen beiden Börsen blieb bislang hinter den Erwartungen zurück. Es bleibt abzuwarten, ob das gesetzte Ziel, das Volumen bis Ende d.J. auf 10% zu steigern, erreicht wird, und ob von daher in Deutschland auf Dauer zwei Strombörsen nebeneinander existieren können.

Stand: 31. Mai 2001

Quellen u.a.:

- Barth, Michael, Strombörse und Energierecht / Bedeutung und rechtliche Rahmenbedingungen des börslichen Handels von Elektrizität, in: RdE, 4/2000, S. 139-145; www.lpx.de sowie www.eex.de

Bearbeiter: RD Dr. Matthias Mock, Fachbereich IV, ORRn Katharina Ermtraud, Fachbereich V

Entrepreneurship

vom 24.10.2001, lfd. Nr. 25/2001

Der Spleen ist oft das Beste an einem Menschen, sein kreativster Teil, mit dem große Engpässe freigesetzt werden können, ein Stück Utopie zu verwirklichen.

(nach Arthur Schopenhauer)

Innovative Unternehmensgründungen gelten als Hoffnungsträger der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Von ihnen werden insbesondere eine Stimulierung des Wettbewerbs, eine Beschleunigung des strukturellen Wandels, eine Steigerung des Innovationspotenzials der Wirtschaft und nicht zuletzt die Schaffung neuer Arbeitsplätze erwartet. Daher ist es das erklärte Anliegen der Bundesregierung, mit einem Paket von Maßnahmen eine Gründungs- und Innovationsoffensive anzutreiben.

Gründungen spielen auch in der Wissenschaft und der hochschulischen Bildung zunehmend eine Rolle: Waren Forschungsthemen und Lehrinhalte jahrzehntelang vorwiegend auf Großunternehmen ausgerichtet, soll heute unternehmerisches Klima an den Hochschulen gestärkt werden. Um Studierenden das Rüstzeug für eine spätere Selbständigkeit mitgeben zu können, wurde bereits eine Vielzahl von Existenzgründerlehrstühlen eingerichtet. Schließlich scheint sich auch in Teilen der jüngeren Gesellschaft ein Wandel hin zur Anerkennung von selbständiger unternehmerischer Tätigkeit als gleichberechtigte Alternative zur abhängigen Beschäftigung anzudeuten.

Definition

Für die Begriffe „Entrepreneurship“ und „Entrepreneur“ fehlen gleichwertige deutsche Entsprechungen. Insbesondere die häufig verwendeten Assoziationen „Unternehmertum“ und „Unternehmer“ greifen zu kurz, denn unter „Unternehmer“ wird hierzulande i.d.R.

der Eigentümer einer Firma verstanden. Hilfsweise wird daher für den Begriff „Entrepreneur“ der Begriff „Gründer“ verwendet. (Wenn hier und im Folgenden die grammatisch männliche Form benutzt wird, so dient dies der besseren Lesbarkeit. Gemeint sind aber immer auch Gründerinnen, Unternehmerinnen, Hoffnungsträgerinnen etc.)

Da Entrepreneure vor allem bestrebt sind, kreative Ideen am Markt durchzusetzen, kann ein Gründer ein Entrepreneur sein, muss es aber nicht sein. Dies macht deutlich, dass nicht alle auftretenden Formen beruflicher Selbständigkeit den Nimbus des innovativen Hoffnungsträgers verdienen. Umgekehrt kann ein Entrepreneur ein Gründer sein, er muss es aber nicht sein. Vielmehr kann ein Entrepreneur auch in einem bereits etablierten (großen) Unternehmen seine spezifischen Fähigkeiten entfalten. Mittlerweile gibt es solche (Groß-)unternehmen, die das Fördern des Erfindungsgeistes ihrer Belegschaft für sich entdeckt haben. Entrepreneurship, das im Rahmen der großen Unternehmen auch als „Intrapreneurship“ bezeichnet wird, soll die Defizite der Großunternehmen im Konkurrenzkampf mit den flexibleren Wachstumsunternehmen ausgleichen.

Nach dieser Darstellung kann „Entrepreneurship“ verstanden werden als jeder Versuch, eine neue Idee am Markt durchzusetzen, z. B. durch Aufnahme einer selbständigen Beschäftigung, eine neue Unternehmensorganisation oder die Erweiterung eines bestehenden Unternehmens, durch eine einzelne Person, eine Gruppe von Einzelpersonen oder durch ein bestehendes Unternehmen.

Innovative Unternehmer

Der Begriff des dynamischen und innovativen Unternehmers wurde von Joseph A. Schumpeter (1883-1950) geprägt, einem der bedeutendsten Ökonomen des vergangenen Jahrhunderts. Mit dem Begriff Innovation meinte er jede denkbare Veränderung in den Methoden der Güterversorgung. Darunter fallen nicht nur die Erfindung und Entwicklung neuer Produkte oder die Verbesserung von Produkten und die Entwicklung und Einführung neuer Produktionstechniken oder die Verbesserung vorhandener Techniken, sondern auch die Erschließung neuer Absatz- und Beschaffungsmärkte sowie Änderungen in der Organisation von und zwischen Unternehmen. Dies bedeutet, dass Innovationen nicht nur bahnbrechende Neuerungen sind - wie beispielsweise seinerzeit die Einführung der Elektrizität. Aber: Nicht jede Idee oder Erfindung ist eine Innovation. Vielmehr gehört zu einer Innovation, dass die neue Idee/Erfindung/Entwicklung („invention“) auch tatsächlich am Markt durchgesetzt wird. Aufgrund

der Beobachtung, dass erfolgreiche Unternehmer oft auf bereits Existierendes zurückgreifen, liegt bei Schumpeter die Betonung auf der Durchsetzung, nicht auf der Erfindung. Er sieht die Durchsetzung von Innovationen als typische Aufgabe des Unternehmers. Unter Unternehmer versteht Schumpeter weniger den Eigentümer oder Geschäftsführer einer Firma, sondern für ihn ist der Begriff Unternehmer eine Art Auszeichnung, die nur innovativen Persönlichkeiten zusteht. Die Aktivitäten eines innovativen Unternehmers können ganze Branchen entstehen lassen, komplette Volks- und Regionalwirtschaften beeinflussen und zur Aufschwungphase langer Wellen ökonomischer Entwicklung beitragen.

Heute wird Schumpeters Beobachtung, dass erfolgreiche Unternehmer häufig auf bereits Existierendes zurückgreifen, auch als Kerneigenschaft des Entrepreneurs angesehen: „Vorhandenes entdecken“ oder „neu kombinieren“, Geschäftschancen kreativ, interdisziplinär erkennen und ausnutzen, ein wachstumsorientiertes Unternehmen erfolgreich aufbauen.

Zur Einordnung der Theorie Schumpeters soll aber nicht unerwähnt bleiben, dass der Figur des Unternehmers in der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie bis vor wenigen Jahren nur am Rande Beachtung geschenkt wurde. So dominieren bis heute etwa in Theorien des sektoralen Strukturwandels oder des innovationsbasierten Wachstums Aussagen und Argumente, die im Wesentlichen an großbetrieblichen Strukturen orientiert sind.

Gründungsaktivitäten in Deutschland

Wer sich in Deutschland einen Überblick über das Gründungsgeschehen verschaffen möchte, hat die Wahl zwischen konkurrierenden Konzepten. Teilweise sind die Unterschiede in der Konzeption der einzelnen Berichtswerke so bedeutend, dass sie zu stark abweichenden Ergebnissen führen. Es ist jedoch erkennbar, dass – über die gesamte Volkswirtschaft gesehen – die Anzahl der Unternehmensgründungen im Deutschland der 90er Jahre tendenziell zugenommen hat.

Die Quantität der Gründungen besagt nichts über deren Qualitäten insbesondere in Bezug auf die Innovationsdynamik. Denn – wie bereits erwähnt – nicht alle Existenzgründer sind Entrepreneure. Es existieren Formen beruflicher Selbständigkeit, die den Anspruch, ein wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Hoffnungsträger zu sein, nicht erfüllen. Jedoch besteht kein Zweifel, dass zu einer Revitalisierung der Volkswirtschaft neue Unternehmen und Selbständige benötigt werden.

Gründungsbezogene Rahmenbedingungen verbessern

Häufig wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, weiter an der Verbesserung gründungsbezogener Rahmenbedingungen zu arbeiten. Dazu gehört nicht zuletzt, dass sich in Deutschland eine Gründerkultur entwickelt, die den Entrepreneurship-Gedanken noch populärer macht. Dies wiederum bedeutet vor allem, dass auch unternehmerisches Scheitern akzeptiert wird und immer wieder ein Neuanfang möglich ist.

Quellen, u.a.:

- Sternberg, Rolf, Entrepreneurship in Deutschland / Das Gründungsgeschehen im internationalen Vergleich / Länderbericht Deutschland 1999 zum Global Entrepreneurship Monitor, 2000, <http://www.entrepreneurship.de>

Anmerkung:

Die wichtigsten Maßnahmen zur Förderung von Existenzgründungen sowie zur Existenzsicherung hat die Bundesregierung im „Aktionsprogramm Mittelstand“ vorgestellt. Es kann im Internet abgerufen werden unter: www.bmwi.de

*Bearbeiter: ORRn Katharina Ermtraud, Fachbereich V,
RD Dr. Matthias Mock, Fachbereich IV*

Kriminelle Gewinnmanipulationen im Wertpapierhandel

vom 31.10.2001, lfd. Nr. 27/2001

Im Zusammenhang mit den terroristischen Angriffen auf die Vereinigten Staaten von Amerika am 11. September 2001 ist verschiedentlich die Vermutung geäußert worden, die Terroristen oder deren Umfeld hätten aufgrund ihrer Vorabkenntnis der Angriffe große Gewinne im Wertpapierhandel erzielt.

Im Folgenden soll kurz dargestellt werden, mit welchen grundsätzlich legalen und üblichen Instrumenten aus der Täterkenntnis von bevorstehenden Terrorangriffen mit ihren hohen betriebs- und/oder volkswirtschaftlichen Schädigungen kriminell finanzielle Vorteile gezogen werden können.

Die Absicht, sich gegen Kursschwankungen abzusichern oder Prognosen über zukünftige Kursentwicklungen als Finanzmarktprodukte anzusehen, gehören zu den gängigen Instrumenten von Anlage-

strategien und intendieren als solche keinerlei kriminelle Handlungen. Der finanzmarkttechnische Begriff für diese Art der Risikobegrenzung ist das sog. ‚Hedging‘ (vom englische ‚Hedge‘, die Hecke, Eingrenzung). Die Operation mit solchen ‚**Hedge Fonds**‘ ist keine wirklich neue Entwicklung. Bereits im Jahre 1949 wurde der erste Hedge Fond aufgelegt. Heute schätzt man, dass es über 6000, die meisten davon auf US Dollar Basis, gibt.

Grundsätzliche Instrumente des Wertpapiermarktes zur wirtschaftlichen Nutzung von Kursschwankungen:

- Erwartet jemand einen Kurssturz und verkauft seine bereits im Eigentum befindliche **Aktie** bevor der Kurssturz eintritt, so ist sein Gewinn der vermiedene Kursverlust.
- Aber nicht nur Aktien selbst, sondern auch von diesen abgeleitete Produkte sog. ‚**Derivate**‘ können Gegenstand von Spekulationen über Kursentwicklungen sein.

Zu unterscheiden ist dabei, ob man ein **Recht** zum Kauf oder Verkauf z.B. einer Aktie zu einem festgelegten Preis erwirbt (**Option**), oder ob man eine **Pflicht** zu einem Kauf oder Verkauf eingeht (**Future**). Optionen werden begrifflich noch dadurch präzisiert, dass Kauf-Optionen ‚**Calls**‘ und Verkaufs-Optionen ‚**Puts**‘ genannt werden.

Das Wissen um einen Kursrückgang ließe sich mit diesen Instrumenten folgendermaßen zu Geld machen: Jemand kauft eine ‚Put Option‘ mit der er berechtigt ist, an den Optionsgeber eine Aktie zu einem vorherbestimmten Kurs zu verkaufen. Das Vorwissen über das schädigende Ereignis versetzt den Optionsnehmer in die sichere Position, zum Zeitpunkt des vereinbarten Verkaufs die betreffende Aktie deutlich günstiger erwerben zu können als zu dem vorherbestimmten Kurs. Sein Gewinn ist die Differenz zwischen dem ‚Einkaufspreis‘ der zwischenzeitlich abgestürzten Aktie und dem zuvor festgelegten höheren Verkaufspreis (abzüglich der Gebühren für das Optionsgeschäft).

- In der öffentlichen Diskussion und Spekulation über mögliche Gewinnmanipulationen aus dem terroristischen Umfeld sind besonders häufig die sog. ‚**Leerverkäufe**‘ (‚**Shortsellings**‘ oder ‚**Shortsales**‘) genannt worden.

Bei dieser Konstruktion geht es entweder darum, gegen eine Gebühr geliehene Wertpapiere zu einem bestimmten **Zeitpunkt** zurückzugeben (**Wertpapierleihe**) oder gekaufte Wertpapiere zu einen vorher festgesetzten **Preis und Termin** zurückzuverkaufen (**Wertpapierpensions- oder Repogeschäft**). Der Sinn beider Ge-

schäfte liegt z.B. darin, dass man mit den Papieren zwischenzeitlich handeln kann ohne Volleigentümer sein zu müssen. Da am Ende der Transaktion der Verleiher oder ursprüngliche Eigentümer der Wertpapiere diese wieder zurückerhält, spricht man von ‚Leerverkäufen‘.

Auch hier besteht der sicher zu erwartende Gewinn in der Kursdifferenz. Im Fall der Leihe kann das Wertpapier zu dem aktuellen hohen Kurs weiterverkauft werden und zum Zeitpunkt der Rückgabepflicht (die sinnvollerweise nach dem schädigenden Ereignis liegt) kann man die Rückgabe mit bedeutend billiger nachgekauften Papieren erfüllen. Das Wertpapierpensionsgeschäft wird im Prinzip gleich abgewickelt, allerdings ist hier durch den vorher festgesetzten Rückverkaufspreis die Gewinnmarge nach dem herbeigeführten Kurssturz ggf. geringer (wenn der Rückkaufspreis niedriger angesetzt war) oder höher als bei der Leihe (wenn der Rückkaufspreis höher als der Kaufpreis angesetzt war).

Die aufgezeigten Instrumente lassen sich im Prinzip auch im Fall von manipulativ herbeigeführten **Kursanstiegen** einsetzen. (Wenn z.B. Rüstungsaktien oder Medizinaktien von terroristischen Szenarien profitieren sollten.)

Die Strafbarkeit der Ausnutzung von Kenntnissen über kursbeeinflussende Ereignisse ist in Deutschland nach §§ 12 ff (38) des **Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG)** (v. 9.9.1998, BGBl. I S. 2708) gegeben. Danach wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer unter Ausnutzung der Kenntnis einer **Insidertatsache** Wertpapiere kauft oder verkauft.

Eine unmittelbare Wirkung wird diese nationale Strafvorschrift auf terroristische Gewalttäter und deren Umfeld kaum entfalten. Zwar könnte die Vorabkenntnis terroristischer Anschläge zu den Insidertatsachen gezählt werden, gesetzgeberisches Ziel des WpHG ist jedoch nicht das Auffinden von Terroristen. Das Wertpapierhandelsgesetz schafft allerdings eine Reihe von **Instrumentarien**, mit deren Hilfe Transaktionen und Transaktionsveranlasser identifiziert werden können. Dazu gehören u.a.:

- Datenbank über alle getätigten Wertpapiergeschäfte in Deutschland (täglich ca. 2 Mio. Datensätze),
- Elektronische Hilfsmittel, die definierte Auffälligkeiten anzeigen,
- Öffentlich zugängliche kommerzielle Nachrichtendienste.

Während im nationalen Recht das Aufklärungsziel eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft ist, können die Aufklärungserkenntnisse im Kampf gegen den internationalen Terrorismus entsprechend zur Identifizierung entsprechender Gewalttäter und deren Unterstützerumfeld dienen. Aus naheliegenden Gründen werden seitens des Bundesaufsichtsamtes für den Wertpapierhandel oder der Bundesregierung keine Erkenntnisse über den Stand der diesbezüglichen Ermittlungen veröffentlicht. Eine offizielle Bestätigung für die unmittelbar nach den Terrorangriffen vom 11. September vermuteten Wertpapiergewinne steht somit noch aus.

Quellen:

- Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel, Kurzbericht über die Tätigkeit der Arbeitsgruppe Terrorismusbekämpfung, Frankfurt am Main, 17.10.2001 (unveröffentlicht); Handelsblatt v. 26.9.2001, Sonderbeilage Finanzinnovationen

Bearbeiter: MR Dr. Berg, Fachbereich IV

Konjunktur im Lichte aktueller Ereignisse

vom 21.11.2001, lfd. Nr. 31/2001

Nach den Terroranschlägen in den USA am 11. September 2001 und den darauf erfolgten Reaktionen beschäftigen sich Wirtschaftsfachleute im In- und Ausland verstärkt mit der Frage, welche Auswirkungen diese dramatischen Ereignisse auf die ohnehin angeschlagene Konjunktur in den Industrieländern haben. Es wird befürchtet, dass die zuletzt erkennbaren, leichten Hoffnungsschimmer auf einen Wendepunkt zur Makulatur werden könnten.

Begriff

Der Begriff „Konjunktur“ geht auf lateinisch „coniunctio“ (Verbindung) zurück. Im wirtschaftswissenschaftlichen Sprachgebrauch wird er verwendet als Oberbegriff für periodisch auftretende Schwankungen des Auslastungsgrades der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten. Diese Schwankungen können anhand von Konjunkturphasen systematisiert werden. Nach dem Vier-Phasen-Schema, das auf den bedeutenden österreichischen Ökonomen Joseph A. Schumpeter (1883-1950) zurück geht, können folgende Abschnitte, die zusammen einen Konjunkturzyklus ergeben, unterschieden werden:

- *Aufschwung*: Nach einem Tiefpunkt steigt in dieser Phase die Produktion wieder an; der Auslastungsgrad der Kapazitäten (des Produktionspotenzials) erhöht sich;
- *Hochkonjunktur*: Der Grad der Normalauslastung ist erreicht; ein weiterer Produktionsanstieg führt zunehmend zu einer Überbeanspruchung der Kapazitäten mit Inflationsrisiken;
- *Abschwung*: Die Produktion hat den Höhepunkt überschritten und geht wieder zurück; der Auslastungsgrad der Kapazitäten sinkt;
- *Tiefstand*: Ist die Normalauslastung der Kapazitäten wieder erreicht, führt ein weiterer Produktionsrückgang zu Unterauslastung der Kapazitäten.

Ein neuer Konjunkturzyklus setzt ein, sobald wieder ein Produktionsanstieg zu verzeichnen ist.

Konjunkturtheorien und Konjunkturforschung

Verschiedene Konjunkturtheorien versuchen, eine gesetzmäßige Erklärung für die periodisch auftretenden Schwankungen einer Volkswirtschaft zu finden. Ein Blick zurück zeigt, dass die Geschichte der Konjunkturtheorie vor allem durch die Auseinandersetzung um folgende Frage geprägt ist: Tendiert ein marktwirtschaftliches System aus sich heraus zur Stabilität oder sind konjunkturpolitische Eingriffe von außen für ein Gleichgewicht der Volkswirtschaft notwendig? In jüngster Zeit wurde darüber hinaus die These diskutiert, ob es das Durchlaufen eines gesamten Konjunkturzyklus in Zukunft noch geben wird. Die „New Economy“ (zu der insbesondere die Branche der Informations- und Kommunikationstechnologie gehört) wurde als geeignet angesehen, die alte Wirtschaft mit auf einen stetig nach oben zeigenden Wachstumspfad zu ziehen. Die Ergebnisse der empirischen Konjunkturforschung, die die Aufgabe hat, die aktuelle Konjunkturlage zu identifizieren (Diagnose) und ihre weitere Entwicklung aufzuzeigen (Prognose), deuten heute mit Blick auf die USA darauf hin, dass die „New Economy“ weder eine Garantie gegen Schwankungen in der Auslastung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotenzials darstellt, noch fundamentale ökonomische Zusammenhänge aus den Angeln hebt. Es sei aber nicht zu übersehen, dass die Informations- und Kommunikationstechnologien in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre in den USA substantziell zu Produktions- und Produktivitätswachstum beigetragen haben.

Aktuelle Ergebnisse der Konjunkturforschung

In jüngeren Konjunkturdiagnosen wird die Konjunktur in den Industrieländern vor allem mit Begriffen wie Konjunkturflaute, Wachs-

tumsschwäche oder Stimmungstief der Wirtschaft beschrieben. In Bezug auf Deutschland wird auch bemerkt, dass sich die Wirtschaft am Rande einer Rezession befindet (gemäß einer weit verbreiteten Definition wird unter Rezession der Rückgang des – saisonbereinigten realen - Bruttoinlandsprodukts (BIP) in mindestens zwei aufeinander folgenden Quartalen verstanden). Hatte man im Spätsommer noch die Hoffnung, dass die Talsohle erreicht sei und gegen Ende des Jahres eine Belebung einsetzen würde, so hat sich diese Hoffnung mittlerweile zerschlagen.

Die ökonomischen Auswirkungen der Terroranschläge auf die Wirtschaftsentwicklung sind nur mit großer Unsicherheit zu quantifizieren. Die Effekte können von unmittelbaren Produktionswirkungen (auf der einen Seite Produktionsausfälle - vor allem in den Bereichen Luftverkehr, Tourismus, Bewirtschaftung, Sport und Kultur; auf der anderen Seite Produktionssteigerungen – beispielsweise durch Aufräumungs- und Wiederaufbauarbeiten) über verändertes Konsum- und Investitionsverhalten und dessen Folgewirkungen bis hin zu Umschichtungen in den öffentlichen Haushalten – z.B. zu Gunsten von Sicherheit und Verteidigung - reichen. Vergleiche zu früheren Ereignissen können nur sehr schwer gezogen werden, allenfalls bezüglich einzelner Effekte. So wird beispielsweise hinsichtlich der direkten Produktionswirkungen auf das Erdbeben in der japanischen Stadt Kobe (im Jahr 1995) hingewiesen, da der damalige Schaden mit den materiellen Zerstörungen in den USA durchaus vergleichbar ist. Obwohl die Erwartungen damals pessimistisch waren, stimulierte in Japan der Wiederaufbau das Wachstum. Häufig wird auch ein Vergleich mit dem Golfkrieg von 1991 – insbesondere hinsichtlich der psychologischen Auswirkungen auf die Wirtschaftssubjekte - vorgenommen. Damals geriet die ohnehin schwache amerikanische Konjunktur – nicht zuletzt aufgrund schwindenden Vertrauens der Verbraucherinnen und Verbraucher – in eine Rezession. Allerdings ist anzumerken, dass sich die heutige Situation in mancherlei Hinsicht von der damaligen unterscheidet.

Konjunkturprognosen werden in Zeiten von Krieg und Krisen schwieriger, da sich insbesondere die Annahmen, auf denen die Prognose beruht, schnell ändern können. Die Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. (Mitglieder sind Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Institut für Wirtschaftsforschung

Halle, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung) äußert in ihrem Herbstgutachten die Erwartung, dass die negativen direkten und indirekten Folgen der Anschläge zunächst deutlich überwiegen. In den USA führe dies bis zum Ende des laufenden Jahres zu einem spürbaren Rückgang des realen BIP. Unter gewissen Voraussetzungen - wie beispielsweise keine weiteren Anschläge, keine Ausweitung des Konflikts sowie keine Beeinträchtigung der Ölversorgung - setze sich allerdings ab dem ersten Halbjahr 2002 eine weltweite Erholung durch, die auch dem Welthandel wieder Schwung verleihe. Für Deutschland ergebe sich im laufenden Jahr ein Anstieg des realen BIP um 0,7 Prozent, und im Jahr 2002 um 1,3 Prozent. Demgegenüber erwartet der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in diesem Jahr eine Steigerung des BIP um 0,6 Prozent; im kommenden Jahr soll es um 0,7 Prozent wachsen. Dieser Basisprognose haben die sog. „fünf Weisen“ ein Risikoszenario gegenüber gestellt, nach dem das BIP 2002 sogar um 0,5% schrumpfen könnte.

Konjunkturelle Einflussfaktoren

Konjunkturprognosen spielen insbesondere für die Konjunkturpolitik, die Teil der Wirtschaftspolitik ist, eine besondere Rolle. Konjunkturpolitik soll wesentlich zur Erreichung der gesamtwirtschaftlichen Ziele (wie Preisstabilität, angemessenes Wirtschaftswachstum, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht), die als „magisches Viereck“ im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 normiert sind, beitragen. Daher stehen Überlegungen im Vordergrund, ob bzw. mit welchen Maßnahmen die Konjunktur beeinflusst werden sollte. Während beispielsweise Vertreterinnen und Vertreter des „Keynesianismus“ dem Staat eine aktive Steuerungsfunktion zusprechen, lehnen dies Befürworterinnen und Befürworter des „Monetarismus“ ab. Letztere befürworteten zwar noch staatliche Maßnahmen zur Beeinflussung der Konjunktur, nicht aber zur Steuerung.

Letztlich hängen die weiteren konjunkturellen Perspektiven – neben der weltpolitischen und militärischen Entwicklung – wesentlich auch von den Interdependenzen zwischen wirtschaftspolitischen Entscheidungen und dem Verhalten der Verbraucherinnen und Verbraucher ab.

Quellen, u.a.:

- Hardes, Heinz-Dieter / Schmitz, Frieder, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 2000

*Bearbeiter: ORR'n Katharina Ermtraud, Fachbereich V,
RD Dr. Matthias Mock, Fachbereich IV*

Rat der fünf Weisen im Kontext wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung

vom 21.3.2002, lfd. Nr. 10/2002

Warum wünschen sich Politiker einarmige Ökonomen? Weil viele Ökonomen ihre Aussagen „on the one hand“ gerne mit der Einleitung „on the other hand“ wieder in Frage stellen. Dieser Scherz verdeutlicht die Schwierigkeiten wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung und macht die Herausforderungen sichtbar, vor denen ökonomische Gutachtergremien stehen. Eines der bekanntesten volkswirtschaftlichen Beratungsgremien ist der „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“, dessen Mitglieder als „fünf Wirtschaftsweisen“ oder als „fünf Weise“ bezeichnet werden. Der Rat hat zunehmend Konkurrenz bekommen: Neben den großen wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituten, den Beiräten bei den Ministerien und den volkswirtschaftlichen Abteilungen der Großbanken existieren etliche kleinere, in der Regel stark spezialisierte Forschungsinstitute und Stabsabteilungen. Kritische Stimmen fragen daher, ob der Sachverständigenrat in der jetzigen Form noch seine Berechtigung hat bzw. ob und wie die Arbeit des Rates verbessert werden kann.

Ein kurzer Rückblick

Anfang der 50er Jahre konnte sich die Wirtschaftspolitik im Wesentlichen noch auf die Schaffung eines günstigen Investitionsklimas beschränken. In den darauf folgenden Jahren beanspruchten jedoch neue stabilisierungspolitische Probleme die Aufmerksamkeit. Vor diesem Hintergrund wuchs ab Mitte der fünfziger Jahre das Bedürfnis nach effektiver wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung. Daher wurden von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen, von Parteien und von der Wissenschaft Überlegungen zur Einrichtung eines volkswirtschaftlichen Sachverständigengremiums angestellt. Auch Beispiele im Ausland förderten das Bestreben, Politik durch wissenschaftliche Beratung rationaler zu gestalten. Am 21. August 1963 trat das von allen Parteien im Deutschen Bundestag unterstützte „Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ in Kraft. Darin heißt es u.a.: „Zur periodischen Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit wird ein Rat von unabhängigen Sachverständigen gebildet“. Der Rat

nahm am 1. März 1964 seine Arbeit auf; als Geschäftsstelle des Rates fungiert das Statistische Bundesamt in Wiesbaden. Der Bund trägt die Kosten des Sachverständigenrates.

Grundsatzprobleme neutraler wissenschaftlicher Begutachtung

Der Rat unterscheidet sich von anderen Beratungsgremien – wie etwa dem amerikanischen Council of Economic Advisers (CEA) – vor allem auch dadurch, dass er nicht einer Staatsgewalt (i.d.R. der Exekutive) zuzuordnen ist. Vielmehr ist er als personell unabhängiges wissenschaftliches Sachverständigengremium konzipiert worden. Diese Konzeption gewährleistet jedoch (nach Meinung vieler Wissenschaftler) nicht, dass politische Streitfragen wissenschaftlich beantwortet werden können oder dass das Gremium so etwas wie ein neutraler Schiedsrichter sein könne. So gibt es auch in der Wissenschaft unterschiedliche Grundanschauungen – oder modische Trends –, die das Beratungsergebnis beeinflussen. Daneben geht es in vielen Fragen wirtschaftspolitischer Beratung häufig nicht um rein ökonomische Probleme.

Personelle Zusammensetzung

Neue Mitglieder werden auf Vorschlag der Bundesregierung, die zuvor die Mitglieder des Rates anhören muss, vom Bundespräsidenten für die Dauer von fünf Jahren bestellt. Die Mitglieder des Sachverständigenrates sollen über besondere wirtschaftswissenschaftliche Kenntnisse und volkswirtschaftliche Erfahrungen verfügen. Zur Sicherung der personellen Unabhängigkeit des Rates dürfen die Mitglieder weder der Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Bundeslandes angehören. Sie dürfen auch nicht im Dienste einer juristischen Person des öffentlichen Rechts, eines Wirtschaftsverbandes oder einer Arbeitgeber- bzw. Arbeitnehmerorganisation stehen (ausgenommen Hochschullehrerinnen/Hochschullehrer oder Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter eines wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Institutes). Anzumerken ist, dass der Rat heute ein reines Professorenngremium ist und bislang noch keine Frau berufen wurde. Häufig wird in der Literatur auch kritisch darauf hingewiesen, dass die personelle Zusammensetzung oft zu stark die herrschende Meinung widerspiegeln und zu wenig innovative Minderheitskonzepte berücksichtigen.

Der gesetzliche Auftrag

Obwohl das Gesetz einige Änderungen erfahren hat, besteht die gesetzliche Aufgabenabgrenzung seit 1963 unverändert fort. Es

gehört zu den Aufgaben des Rates, dass er in seinen Gutachten die jeweilige gesamtwirtschaftliche Lage (Diagnose) und deren absehbare Entwicklung (Prognose) darstellen soll. Dabei ist zu analysieren, wie im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung die gesetzlich vorgegebenen Ziele Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wachstum gleichzeitig erfüllt werden können. In die Untersuchung sollen auch die Bildung und die Verteilung von Einkommen und Vermögen einbezogen werden; verteilungspolitische Normen haben hier jedoch keinen eigenständigen Zielcharakter. Fehlentwicklungen, die die vorgegebenen Ziele gefährden, sollen aufgedeckt werden sowie alternative Möglichkeiten gezeigt werden, um Spannungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und dem gesamtwirtschaftlichen Angebot zu vermeiden oder zu beseitigen, ohne dass dabei Empfehlungen für bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen ausgesprochen werden.

Im Hinblick auf mögliche Veränderungen werden u.a. diskutiert: der Zielkatalog und dessen denkbare Erweiterung, der Untersuchungsauftrag in Bezug auf aktuelle Herausforderungen, das im Gesetz festgelegte Empfehlungsverbot, die Berücksichtigung bzw. Nichtberücksichtigung alternativer Lehrmeinungen.

Gutachtenvielfalt – eine Auswahl

Dem gesetzlichen Auftrag zufolge verfasst der Rat, dem zur Erfüllung seines Auftrages ein Stab von acht wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern zur Verfügung steht, jedes Jahr ein Gutachten, das der Bundesregierung bis Mitte November zuzuleiten ist. Um dem Jahresgutachten eine entsprechende Resonanz in der wirtschaftspolitischen Diskussion zu garantieren, hat der Gesetzgeber festgelegt, dass die Bundesregierung es unverzüglich den gesetzgebenden Körperschaften vorzulegen hat und dass der Rat es zum gleichen Zeitpunkt veröffentlicht. Das jüngste Jahresgutachten des Rates trägt den Titel: „Für Stetigkeit – gegen Aktionismus“ (BT-Drucksache 14/7569, 21.11.2001). Die Bundesregierung muss zu den Jahresgutachten Stellung nehmen; die Stellungnahmen sind Bestandteil der Jahreswirtschaftsberichte der Bundesregierung. Der Jahreswirtschaftsbericht 2002 (BT-Drucksache 14/8175, 31.1.2002) und das o.g. Jahresgutachten wurden am 21.2.2002 im Plenum des Deutschen Bundestages beraten und an die Ausschüsse überwiesen. Neben den Jahresgutachten erstattet der Rat Sondergutachten.

Regelmäßig einen Monat vor den Jahresgutachten des Rates veröffentlicht die Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. ihre Herbstgutachten. Zu der Arbeitsgemeinschaft gehören sechs Institute; Mitglieder sind das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (Berlin), das Hamburgische Welt-Wirtschafts-Archiv, das ifo Institut für Wirtschaftsforschung (München), das Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, das Institut für Wirtschaftsforschung Halle sowie das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (Essen). In der konjunkturpolitischen Diskussion zeigt die Arbeitsgemeinschaft zudem mit ihrer jährlichen Frühjahrsprognose Präsenz.

Fachliches und öffentliches Interesse erwecken auch die Memoranden der „Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik“ (Memorandum-Gruppe), die seit 1977 jährlich in der Woche vor dem 1. Mai veröffentlicht werden. Sie gelten häufig als „Gegengutachten“ zu den Jahresgutachten der „fünf Weisen“. Die Memorandum-Gruppe, deren Initiatoren Professoren der Universität Bremen und der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg sind, legte erstmals im November 1975 ein „Memorandum für eine wirksame und soziale Wirtschaftspolitik“ vor.

Quellen:

- <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de> (Stand: 4.3.02); hier ist u.a. der Gesetzestext eingestellt

*Bearbeiter: ORRn Katharina Ermtraud, Fachbereich V,
RD Dr. Matthias Mock, Fachbereich IV*

Unternehmensübernahmen

– Kurze Anmerkungen zum neuen rechtlichen Rahmen in Deutschland –

vom 6.5.2002, lfd. Nr. 17/2002

Die Übernahme der in Europa führenden deutschen Backwaren-Gruppe Kamps AG durch den italienischen Barilla-Konzern und weltweit größten Hersteller von Nudeln Ende April 2002 war die erste bedeutende Übernahme im rechtlichen Rahmen des neuen **Gesetzes zur Regelung von öffentlichen Angeboten zum Erwerb von Wertpapieren und von Unternehmensübernahmen** (BGBl I 2001, S. 3822),

das zum 01.01.2002 in Kraft getreten ist. Die zunächst vom Vorstand der Kamps AG abgelehnte und somit als feindlich zu definierende Übernahme konnte auf der Grundlage der neuen Rechtslage in überraschend kurzer Zeit einvernehmlich geregelt werden.

Die weiter steigende Zahl weltweiter Unternehmensübernahmen und insbesondere deren wirtschaftliche Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit und für Arbeitsplätze haben die Bundesregierung bewogen, eine gesetzliche Regelung hierfür vorzusehen. Bisherige Bemühungen auf EU-Ebene zur Verwirklichung einer Übernahmerrichtlinie waren bislang nicht erfolgreich. So lehnte das Europäische Parlament am 04.07.2001 den Entwurf einer 13. Richtlinie auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts über Übernahmeangebote bei Stimmengleichheit ab. Ein überarbeiteter Entwurf soll noch in diesem Frühjahr vorgestellt werden. Dabei spielen vor allem die unterschiedlichen nationalen Wertungen über feindliche Übernahmen und zulässige Abwehrmaßnahmen eine wichtige Rolle. Beispielsweise lösen feindliche Übernahmen in Großbritannien und den USA kaum Beunruhigung aus.

In Deutschland gab es seit Ende der 70er Jahre lediglich von der Börsensachverständigenkommission beim Bundesministerium der Finanzen aufgestellte Leitsätze für Unternehmensübernahmen als Wohlverhaltensregeln, an deren Stelle 1995 der freiwillige Übernahmekodex getreten ist. Die Leitsätze wurden kaum beachtet. Viele Unternehmen haben den Übernahmekodex nicht anerkannt. Mit dem neuen Gesetz liegt nunmehr ein allgemein verbindlicher Rechtsrahmen vor.

Im Zentrum des vorgenannten Gesetzes steht Art. 1 **Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG)**, der in der Phase der parlamentarischen Beratungen sehr kontrovers diskutiert wurde. Entsprechend den Empfehlungen des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages wurde er maßgeblich geändert. Dabei wurden z. B. die Verhaltenspflichten für Vorstand und Aufsichtsrat im Fall einer feindlichen Übernahme ergänzt. Ob und inwieweit bei der künftigen EU-Übernahmeregulation das WpÜG und andere Gesetze wie das Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand (BGBl I 1960, S. 585; BGBl I 1970, S. 1149) geändert werden müssen, steht noch nicht fest.

Anwendungsbereich des WpÜG

Das WpÜG findet Anwendung auf **öffentliche** Angebote zum Erwerb von Aktien und mit Aktien vergleichbaren Wertpapieren von inlän-

dischen **Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften auf Aktien (Zielgesellschaften)**. Die Aktien der Zielgesellschaft müssen an einer inländischen Börse oder an einem organisierten Markt in einem anderen Staat im Europäischen Wirtschaftsraum zum Handel zugelassen sein. Nicht erfasst werden Aktien, die im inländischen Freiverkehr oder außerhalb eines geregelten Marktes im Europäischen Wirtschaftsraum oder in einem Drittstaat zugelassen sind.

Das WpÜG unterscheidet **Übernahmeangebote**, die von vornherein auf den Erwerb der Kontrolle (30 Prozent der Stimmrechte) der Zielgesellschaft gerichtet sind (vgl. § 29 Abs. 2), **Pflichtangebote**, die zu veröffentlichen sind, wenn der Erwerb von Beteiligungen unmittelbar oder mittelbar zur Kontrolle über eine Zielgesellschaft führt, und einfache **öffentliche Angebote** als freiwillige Angebote zum Erwerb einer Beteiligung, z. B. zur Aufstockung einer bereits bestehenden Beteiligung, die unterhalb der Kontrollschwelle bleibt, oder zur Aufstockung einer bereits bestehenden Kontrollbeteiligung.

Regelungsbereiche des WpÜG

Vereinfacht betrachtet lässt sich das Gesetz unterteilen in (a) allgemeine Grundsätze, die mit den Regelungen des Angebotsverfahrens und des Inhalts von Angeboten eng verzahnt sind, (b) Vorschriften über Verhaltenspflichten von Organen der Zielgesellschaft bei Übernahmeangeboten und (c) Rechtsschutz- und Sanktionsregelungen. Zu den allgemeinen Grundsätzen zählen insbesondere:

- **Gleichbehandlung** von Aktionären unter gleichen Bedingungen, auch gleiche Informationsversorgung der Inhaber von Aktien derselben Gattung;
- **Transparenz**, deren Kernstück die Veröffentlichung einer Angebotsunterlage bildet, in der der Bieter alle Informationen richtig und vollständig beizubringen hat, „[...] die notwendig sind, um in Kenntnis der Sachlage über das Angebot entscheiden zu können“ (§ 11 Abs. 1 Satz 2). Dies sind vorrangig die Absichten des Bieters, wie er die künftige Geschäftstätigkeit der Zielgesellschaft gestalten will, beispielsweise Sitz- und Standortverlagerung der Gesellschaft sowie andere Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Arbeitnehmer, ihre Beschäftigungsbedingungen und auf die Arbeitnehmervertretungen haben (Neuausrichtung der Produktion, Stilllegungen). Ebenso gehört auch die Art und die Höhe der für die Wertpapiere gebotenen Gegenleistung einschließlich ihrer Finanzierung in die Angebotsunterlage;

- **rasche Verfahrensdurchführung**, um die Geschäftstätigkeit der Zielgesellschaft nicht mehr als erforderlich zu behindern.

Zu den umstrittensten Fragen des Gesetzes gehörten die Verhaltenspflichten von Vorstand und Aufsichtsrat speziell im Fall eines Übernahmeangebots. Das WpÜG belegt nunmehr die Organe der Zielgesellschaft mit einer grundsätzlichen **Neutralitäts-** und einer **Stellungnahmepflicht**. Die inhaltlich gesetzlichen Mindestanforderungen unterworfenen Stellungnahmepflicht der Gesellschaftsleitung zur Angebotsunterlage (vgl. § 27 Abs. 1) ist in der internationalen Praxis, wo Übernahmekämpfe zumeist als „Wettstreit der Konzepte“ ausgetragen werden, ein probates Mittel, sich zur Wehr zu setzen. Ist die Entscheidung zur Abgabe eines Angebots veröffentlicht, „[...] darf der Vorstand [...] keine Handlungen vornehmen, durch die der Erfolg des Angebots verhindert werden könnte.“ (§ 33 Abs. 1 Satz 1). Von diesem Grundsatz macht das WpÜG Ausnahmen, insbesondere darf der Vorstand

- nach einem freundlich gesonnenen Dritten suchen, der ein konkurrierendes Angebot abgibt (so genannter „weißer Ritter“);
- mit Zustimmung des Aufsichtsrats Handlungen vornehmen, zu denen ihn die Hauptversammlung (vor Ankündigung des Übernahmeangebots) ermächtigt hat („Vorratsbeschlüsse“). Die Handlungen sind „der Art nach“ zu bestimmen. Die Ermächtigung kann nur für höchstens 18 Monate erteilt werden. Der Beschluss hierzu muss mit mindestens der Mehrheit von 75 % des vertretenen Grundkapitals gefasst werden;
- Handlungen vornehmen, denen der Aufsichtsrat der Zielgesellschaft zugestimmt hat.

„Squeeze-Out“ von Minderheitsaktionären

Durch Art. 7 wird mit dem sog. **Squeeze-Out** ein neues Rechtsinstitut in das **Aktiengesetz** eingefügt, welches es dem Hauptaktionär ermöglicht, ab einer Beteiligung am Grundkapital von 95 Prozent Aktionäre mit Zwergbeteiligung gegen Gewährung einer durch ihn festgesetzten Barabfindung, die eine volle wirtschaftliche Entschädigung darstellen muss, aus der Gesellschaft auszuschließen.

Quellen u.a.:_

- Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages, BT-Drucksache 14/7477, 14.11.2001
- Handelsblatt vom 23. und 24. April 2002

Bearbeiter: VA René Schnitzler, VA Dr. Roger Cloes, Fachbereich V

Die Wirtschaft Estlands – Ausgewählte Aspekte –

vom 5.7.2002, lfd. Nr. 26/2002

Werden deutsche Unternehmerinnen und Unternehmer zukünftig mehr in Estland investieren? Das Investitionsklima ist günstig und in Fachkreisen wird schon von einem „baltischen Wirtschaftswunder“ gesprochen. Zwar hat sich die Konjunktur im Vergleich zum Boomjahr 2000, als die Wirtschaftsleistung um 6,9% wuchs, etwas abgeschwächt. Doch der Aufwärtstrend bleibt: Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) stieg im Jahr 2001 um 5,4%; in diesem Jahr wird mit einem Zuwachs von 4% gerechnet. Der kleine baltische Staat - dessen Gebiet fast so groß ist wie die Niederlande, dessen Einwohnerzahl allerdings zehnmal niedriger ist (ca. 1,36 Mio.) – hat außerdem seit Anfang der neunziger Jahre einen vergleichsweise hohen Anteil an ausländischen Direktinvestitionen angezogen. So erstaunt es, dass im vergangenen Jahr aus Deutschland nur rund 3% der Gelder kamen. Es lag damit auf Platz sieben, hinter Finnland, Schweden, den Niederlanden, USA, Großbritannien und Dänemark. Fachkreise gehen davon aus, dass sich das Interesse der deutschen Wirtschaft – nicht zuletzt aufgrund der günstigen geographischen Lage des Marktes – jedoch zukünftig verstärkt. Estland grenzt an Lettland und Russland, im Norden ist es nur durch eine Meerenge der Ostsee von Finnland getrennt. Die ehemalige Sowjetrepublik kann somit nicht nur für den Handel eine Brücke zwischen Westeuropa und Russland sein. Grund genug, die wirtschaftlichen Aktivitäten der Republik Estland (Eesti Vabariik) näher zu beleuchten.

Zur marktwirtschaftlichen Transformation

Die estnische Wirtschaft war bis Anfang der neunziger Jahre integrierter Teil der sowjetischen Planwirtschaft und ganz auf deren Bedürfnisse abgestellt. So wurden beispielsweise zur Beschleunigung der Industrialisierung in den fünfziger und sechziger Jahren verstärkt russische Arbeiterinnen und Arbeiter angesiedelt (diese Nationalitätengruppe macht heute ungefähr 26% der Gesamtbevölkerung aus). Bald nach Wiederherstellung der Unabhängigkeit wurde deutlich, dass das Herauslösen aus dem großrussischen Staatenverbund vor allem wirtschaftliche Rückschläge für den kleinen Staat zur Folge hatte. So ging die gesamtwirtschaftliche Produktion – aufgrund der hohen Abhängigkeiten von russischen Abnehmern in fast allen Wirt-

schaftszweigen - drastisch zurück. Zudem war ein rascher Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Daher engagierte sich Estland schon sehr früh aktiv für bessere wirtschaftliche Beziehungen zu den westlichen Ländern. Außerdem wurden Reformen zur Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung eingeleitet. Im Zuge der marktwirtschaftlichen Transformationspolitik wurden seit Wiedererlangung der Unabhängigkeit u.a. Handelsschranken abgebaut, eine Währungsreform mit fester Anbindung der estnischen Krone an die DM (nunmehr an den Euro) durchgeführt, eine restriktive Geldpolitik betrieben sowie entschlossen privatisiert.

Zur Privatisierungspolitik

Die Wirtschaftspolitik Estlands orientiert sich am Leitbild der „Liberalen Marktwirtschaft“. Sehr früh setzte sich die Überzeugung durch, dass das Privateigentum an den Produktionsmitteln die der Marktwirtschaft gemäße Eigentumsform darstellt. So kam es – trotz anfänglicher Schwierigkeiten – zu zügigen und relativ stetigen Fortschritten bei der Privatisierung der estnischen Wirtschaft. Als Hauptziele der Privatisierung wurden die Herstellung von Wettbewerbsverhältnissen, die Akquisition von ausländischen Investitionen und die Erzielung von Einnahmen zur Finanzierung von Reformen angesehen. Vor allem aufgrund der Tatsache, dass es von vornherein einen breiten Konsens über die Ziele der Privatisierungspolitik gab (deshalb konnten trotz der relativ häufigen Regierungswechsel der institutionelle Rahmen und die Methoden der Privatisierung kontinuierlich entwickelt und effektiv genutzt werden), ist der Privatisierungsprozess inzwischen sehr weit vorangekommen: Die im November 2001 aufgelöste Privatisierungsagentur soll – häufig auch durch internationale Ausschreibung – über 95% der früheren Staatsbetriebe privatisiert haben.

Zum Infrastrukturbereich ist insbesondere anzumerken, dass im Sommer vergangenen Jahres die Eisenbahn privatisiert wurde: Ein amerikanisch-britisch-estnisches Firmenkonsortium erwarb einen Anteil von 66%, der estnische Staat hält noch die restlichen 34% der Aktien. Die Privatisierung des Infrastrukturbereiches ist noch nicht vollständig abgeschlossen. So wurden die Privatisierungsverhandlungen über die beiden Ölschieferwerke im Nordosten des Landes, die zusammen 95% der in Estland verbrauchten Elektrizität erzeugen, im Januar 2002 abgebrochen; sie gerieten aufgrund befürchteter Strompreiserhöhungen und Preisgarantieforderungen des Investors unter erheblichen innenpolitischen Druck.

Mittlerweile kann festgestellt werden, dass – auch aufgrund der betriebenen Privatisierungspolitik - nicht nur eine Branchenverschiebung innerhalb des Industriesektors (hin zu hochwertiger Industrieproduktion – bis hin zu High-Tech-Produkten), sondern auch eine leichte Verschiebung von Industrie zu Dienstleistungen erfolgte. Innerhalb des Dienstleistungssektors ist der Tourismusbereich besonders erfolgreich.

Zum Außenhandel mit der Europäischen Union und mit Deutschland

Vor allem aufgrund der Mitgliedschaft Estlands in der Welthandelsorganisation (WTO) sowie aufgrund von Assoziierungsabkommen mit der EU und Freihandelsabkommen mit weiteren europäischen Staaten weist Estland - laut einigen renommierten internationalen Studien - die weltweit liberalsten Außenhandelsbedingungen auf. Da viele administrative Hürden im Warenaustausch mit der EU abgeschafft wurden, kann Estland zumindest bedingt als Teil des gemeinsamen Binnenmarktes angesehen werden.

Heute liegt der Anteil des Außenhandels mit den EU-Ländern bereits bei über 70%. Der wichtigste Exportmarkt für estnische Produkte ist momentan Finnland, gefolgt von Schweden und Deutschland. Diese drei Staaten gehören auch zu den bedeutendsten Importmärkten.

Die deutschen Unternehmen liefern nach Estland überwiegend Fertigwaren aus dem Bereich Kraftfahrzeuge, Maschinen, Chemie und Erzeugnisse des Ernährungsgewerbes. Estland exportiert überwiegend Rohstoffe und Halbfabrikate aus den Bereichen Holz, Textil und Metall nach Deutschland; auch Agrarprodukte sind gefragt.

Die Exportindustrie stützt sich vor allem auf das vergleichsweise günstige Lohnniveau sowie auf die Transitfunktion des Landes im Ost-West-Handel. Estland hat sich – aufgrund der Zunahme des Transithandels – mehr und mehr zu einer Drehscheibe für den Handel im Nordosten Europas entwickelt.

Schlussbemerkung

Estlands kleine Volkswirtschaft war enorm wandlungsfähig. Obwohl im Jahr 1999 – in Folge der russischen Finanzkrise – wieder ein Einbruch hingenommen werden musste, hat sich die Wirtschaft deutlich erholt und ist sogar gestärkt hervorgegangen. Im Zuge der Erholung sind auch die Löhne und Gehälter gestiegen, so dass Konsumausgaben verstärkt getätigt werden können. Es darf aber - trotz aller Erfolge – nicht übersehen werden, dass auch Asymmetrien bestehen:

zwischen Arm und Reich, zwischen Zentrum und Peripherie, zwischen Titularnation und Minderheiten.

Von einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union sowie in der NATO werden weitere positive Effekte erwartet: In Anerkennung der estnischen Reformleistungen wurde Estland 1997 (in einer Gruppe mit Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik, Slowenien und Zypern) von der Europäischen Union eingeladen, Beitrittsverhandlungen zur EU aufzunehmen. Estland hat gute Chancen, zur Gruppe der Staaten zu gehören, für die die EU-Kommission im Oktober 2002 eine Aufnahmeempfehlung aussprechen will, sofern die Kriterien für den Beitritt erfüllt sind.

Quellen:

Die Ausführungen basieren auf Informationen, die in Fachvorträgen anlässlich des Seminars „Staat und Wirtschaft in den baltischen Staaten am Beispiel Estlands“ (Juni 2002) dargeboten wurden. Vertiefende Informationen sind u.a. abrufbar unter: <http://www.ahk-est.ee> sowie <http://www.bfai.com>

Bearbeiter: RD Dr. Matthias Mock, Fachbereich IV, ORR'n Katharina Ermtraud, Fachbereich V

Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II)

vom 21.11.2002, lfd. Nr. 44/2002

Die Vergabe von Krediten ist für Banken mit verschiedenen Risiken verbunden. Zum Ausgleich müssen die Banken über eine gesetzlich vorgeschriebene Mindesteigenkapitalausstattung verfügen, damit die Risiken nicht zu Instabilitäten im Finanzsektor führen. Grundlage für die derzeit geltenden Eigenkapitalregeln, die angesichts globalisierter Finanzmärkte international abgestimmt werden, bildet die Eigenmittelempfehlung des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht aus dem Jahre 1988 (Baseler Akkord). Dieser Ausschuss setzt sich aus Vertretern der Zentralbanken und der nationalen Bankenaufsichtsbehörden der zehn führenden Industrieländer zusammen. Der Baseler Akkord hat formal gesehen keinen rechtsetzenden Charakter, er hat sich jedoch zum weltweit anerkannten Kapitalstandard für Banken entwickelt und findet in über 100 Ländern Anwendung. Auch die entsprechenden Richtlinien auf EU-Ebene und damit auch das deutsche Bankenaufsichtsrecht wurden maßgeblich vom Baseler Akkord beeinflusst.

Reformgründe

Im Juni 1999 hat der Baseler Ausschuss mit der Vorlage eines Konsultationspapiers eine Diskussion um die Neugestaltung der Eigenkapitalvorschriften für Kreditinstitute (Basel II) eröffnet. Parallel dazu arbeitet die Europäische Kommission seit 1999 an einem inhaltlich sehr eng an Basel II angelehnten bankenaufsichtlichen Regelwerk. Eine Reform wurde insbesondere aus folgenden drei Gründen für wichtig erachtet: Der zentrale Nachteil der bisherigen Eigenkapitalvereinbarung, die eine standardisierte Berechnung der Kreditrisiken vorgibt, wird darin gesehen, dass bei den Kreditnehmern keine Unterscheidung nach „guten“ und „schlechten“ Risiken vorgenommen wird. Banken und Sparkassen müssen jeden Firmenkredit mit einem einheitlichen Satz von 8% ihres Eigenkapitals unterlegen. Die Bonität der Unternehmen spielt dabei keine Rolle. Bei Eigenkapitalknappheit gibt dieses System den Kreditinstituten den Anreiz, Kredite vorzugsweise an Unternehmen mit schlechter Bonität zu vergeben, da sich bei diesen Unternehmen in der Regel höhere Kreditpreise durchsetzen lassen. Dieser Anreiz wirkt auf den Bankensektor destabilisierend und ist somit aus aufsichtsrechtlicher Sicht unerwünscht. Ein weiterer Nachteil ist die alleinige Ausrichtung der Eigenkapitalanforderungen an dem Kreditrisiko (Risiko von Verlusten in Folge des Ausfalls eines Gläubigers) und Marktpreisrisiko (Risiko von Verlusten bei ungünstiger Preisentwicklung). Diese Regelung entspricht nicht dem tatsächlichen Gesamtrisiko einer Bank, da sie das Risiko von Verlusten beispielsweise aufgrund von Computerpannen, ungenügender Dokumentation oder Betrug im Unternehmen (so genanntes **operationelles Risiko**) nicht berücksichtigt. Schließlich greift die Aufsicht bei der pauschalen Bestimmung des Mindesteigenkapitals bisher nur unzureichend auf die Ergebnisse des Risikomanagements der Kreditinstitute zurück.

Basel II hat zum Ziel, die genannten Schwächen in einem revidierten Kapitalakkord so weit wie möglich zu beseitigen. Dazu sollen die Kapitalanforderungen an die Banken stärker als bisher vom ökonomischen Risiko abhängig gemacht und zudem neuere Entwicklungen im Risikomanagement der Institute berücksichtigt werden.

Struktur der neuen Eigenkapitalvereinbarung

Das künftige Basel-II-Abkommen geht über eine bloße Modifizierung der Eigenmittelübereinkunft von 1988 weit hinaus. Im Gegensatz zur bisherigen Regelung, die ausschließlich auf das Mindesteigenkapital der Banken abstellt, besteht der neue Eigenkapitalakkord aus drei gleichberechtigten Säulen, die sich gegenseitig ergänzen. Diese sol-

len die Stabilität des nationalen und des internationalen Bankensystems besser absichern. Neben die Mindesteigenkapitalanforderungen (Säule I) treten die laufende Überwachung der institutseigenen Risikosteuerungssysteme durch die nationalen Bankenaufsichtsinstanzen (Säule II) und erweiternde Publizitätspflichten zur Disziplinierung der Banken durch den Markt (Säule III).

Im Mittelpunkt des Interesses steht insbesondere die erste Säule. Danach soll die Mindesteigenkapitalquote einer Bank wie bisher mindestens 8% betragen. Allerdings soll zukünftig gelten,

- dass das so genannte operationale Risiko, das bisher nur implizit im Eigenkapitalstandard berücksichtigt wurde, künftig explizit mit Kapital zu unterlegen sein wird;
- dass eine stärkere Differenzierung nach dem Risiko erfolgen soll. Dabei soll die Bonitätseinstufung eines Kreditnehmers das wesentliche Kriterium sein, nach dem die Eigenkapitalunterlegung bestimmt wird: Ist der Kreditnehmer ein guter Schuldner, muss die Bank weniger Eigenkapital für die Absicherung des Kreditrisikos reservieren. Ist der Kreditnehmer dagegen ein schlechter Schuldner, muss die Bank entsprechend mehr Eigenkapital für die Absicherung des Kreditrisikos vorhalten. Bei der Messung des Kreditrisikos eines Schuldners soll den Kreditinstituten ein flexibler Rahmen zur Verfügung gestellt werden. Innerhalb dessen können sie diejenigen Methoden zur Messung der Risiken einsetzen, die am besten ihrem Risikoprofil entsprechen. Namentlich haben die Banken zur Messung des Kreditrisikos nach den Vorschlägen des Baseler Ausschusses dann die Wahl zwischen zwei Methoden: einem Standardansatz, der auf externen Ratings basiert und einem internen Rating-Ansatz. Da der Ausschuss beabsichtigt, die institutseigene interne Risikosteuerung zu verbessern, soll ein entsprechendes Anreizsystem gelten: Wer die strengeren und präziseren internen Messverfahren nutzt, soll mit niedrigeren Eigenkapitalanforderungen belohnt werden.

Chronologie

Nach der Veröffentlichung des ersten Konsultationspapiers wurden die Vorschläge in Wirtschaft und Politik breit diskutiert. Dies führte zur Veränderung einzelner Vorschläge und des Zeitplans. Die jüngsten Entwicklungen sehen wie folgt aus:

- Im Dezember 2001 wurde eine erneute Änderung des ursprünglich vorgesehenen Zeitplans für die Fertigstellung des Regelwerks beschlossen, um eine hohe Qualität und Akzeptanz der neuen

Regeln zu gewährleisten. Weiterhin wurde festgelegt, dass im Laufe des Jahres 2002 zunächst weitere Auswirkungsstudien durchgeführt werden sollen.

- Im Juni 2002 verständigt sich der Ausschuss auf eine reduzierte Eigenkapitalanrechnung für Kredite an kleine und mittelständische Unternehmen. Außerdem wird das langfristige Kreditgeschäft deutscher Banken durch eine Modifizierung der Regelungen für die Laufzeitzuschläge entlastet. Die Banken sparen hierdurch Eigenkapital und können somit ihren mittelständischen Kunden günstigere Konditionen anbieten. Mit diesen Modifizierungen kommt der Ausschuss wichtigen Forderungen des deutschen Mittelstands entgegen. Er hatte die Befürchtung geäußert, dass es aufgrund der durch Basel II eingeführten Orientierung der Kreditzinsen an der Bonität bzw. am Rating des Kreditnehmers zu einer Verschlechterung der Kreditkonditionen kommen könnte, da die Kapitalausstattung der kleinen und mittleren Unternehmen hierzulande sehr gering ist. Dessen ungeachtet wird erwartet, dass Basel II einen Mentalitätswechsel im Mittelstand erzwingt. Die Unternehmen müssen künftig stärker den Kreditinstituten interne Informationen zwecks Bonitätsüberprüfung zur Verfügung stellen.
- Im Oktober 2002 begann die dritte Auswirkungsstudie, an der sich auch ca. 50 deutsche Kreditinstitute aus allen Bankengruppen beteiligen. Aus deutscher Sicht ist insbesondere von Interesse, ob sich die Hypothese bestätigt, dass die jüngsten Vorschläge im Durchschnitt zu leicht sinkenden Eigenkapitalanforderungen für Kredite an mittelständische Unternehmen führen. Die Ergebnisse fließen in das dritte Konsultationspapier ein, das am 1. Mai 2003 vorgelegt werden soll. Am 31. Oktober 2003 soll die Endfassung der Basel-II-Vereinbarung vorgelegt werden. Das In-Kraft-Treten von Basel II ist für den 31. Dezember 2006 geplant. Aus Wettbewerbsgründen ist die Europäische Kommission bestrebt, den Rechtsetzungsprozess in der EU so auszurichten, dass die Eigenkapitalvorschriften in Europa zum selben Zeitpunkt in Kraft treten.

Quellen:

- Deutsche Bundesbank, Die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung (Basel II), in: Monatsbericht, April 2001, S. 15-44
- Vera, Antonio, Das Basel-II-Abkommen und die Auswirkungen auf die deutsche Kreditlandschaft, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt), Januar 2002, S. 28-32

Bearbeiter: RD Dr. Matthias Mock, Fachbereich IV

Beteiligte Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung

- Fachbereich II: Auswärtiges, Internationales Recht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
- Fachbereich III: Verfassung und Verwaltung
- Fachbereich IV: Haushalt und Finanzen
- Fachbereich V: Wirtschaft und Technologie, Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Angelegenheiten der neuen Länder, Tourismus
- Fachbereich VI: Arbeit und Sozialordnung
- Fachbereich VII: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
- Fachbereich VIII: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung
- Fachbereich IX: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Fachbereich X: Kultur und Medien
- Fachbereich XI: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik
- Fachbereich XII: Europa
- WF III A 2: Sportausschuss
- WF XII A 1: Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Europabüro)

Register

- Ablauf der Geltungsdauer des EGKS-Vertrages 28/02, **153**
- AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von Cotonou 4/01, **78**
- Altersversorgung,
betriebliche 15/01, **17**
- Arbeitsmarktstatistik, Reform der 47/02, **44**
- Arbeitsmigration, 40 Jahre türkische A. nach Deutschland 26/01, **23**
- ASEM 40/02, **54**
- Asien – Strategie, die neue A. der Europäischen Kommission 28/01, **84**
- Assoziierungs-, Kooperations- und Handelsabkommen der EG 3/02, **127**
- Ausländische Streitkräfte in Deutschland 12/01, **255**
- Außendienst der EU, Reform des 7/02, **131**
- Aut-idem-Regelung 25/02, **191**
- Basel II, die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung 44/02, **297**
- Behandlung von Unionsvorlagen im Bundestag 42/02, **166**
- Beihilfen und EU-Recht, staatliche 39/02, **169**
- 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**
- Beschäftigungsfähigkeit 41/02, **41**
- Betriebliche Altersversorgung 15/01, **17**
- Bewaffneter Angriff, Selbstverteidigungsrecht bei 21/01, **260**
- Bewerbung um die Olympischen Sommerspiele 2012 18/02, **189**
- Biometrie 30/01, **68**
- Biowaffen 15/02, **266**
- Brennstoffzellen 31/02, **74**
- Bündnisfall nach dem Nordatlantik-Vertrag 18/01, **257**
- Charta der Pflichten der Staaten 34/02, **51**
- Clash of civilizations, ... Islamischer Terror und die These vom 21/02, **242**
- Cotonou, AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von 4/01, **78**
- Digital Video Broadcasting-Terrestrial 45/02, **218**
- Doping 13/02, **187**
- Dreizehnter August 1961, 40 Jahre Berliner Mauer, die Berlinkrise 1958 – 1963 und die internationale Diplomatie 13/01, **173**

Dschihad 23/01, **249**
 DVB-T, Digital Video Broadcasting-Terrestrial 45/02, **218**

EGKS-Vertrag, Ablauf der Geltungsdauer des 28/02, **153**
 eGovernment 9/01, **215**
 Eigenkapitalvereinbarung (Basel II), die neue Baseler 44/02, **297**
 Einheitliches Wahlsystem für die Wahlen zum Europäischen Parlament 48/02, **228**
 Elfter September 2001 und die EU 38/02, **163**
 Elternzeit von Männern 4/02, **198**
 Elysée-Vertrag 49/02, **57**
 Employability 41/02, **41**
 Empowerment 11/01, **232**
 Entrepreneurship 25/01, **277**
 Erwerbsfähigkeit, Rente wegen verminderter 7/01, **11**
 Estland
 – auf dem Weg in die EU 24/02, **150**
 – die Wirtschaft 26/02, **294**

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**

EU-Recht, staatliche Beihilfen und 39/02, **169**

EUROJUST, das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft und OLAF 20/02, **146**

Europäische Kommission, die neue Asien-Strategie der 28/01, **84**

Europäische Parteien 19/02, **225**

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**
 – Estland auf dem Weg in die 24/02, **150**
 – Freihandelszone EU – Mittelmeer – Anrainerstaaten 1/01, **61**
 – Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung in der 11/02, **32**
 – Governance in der 2/01, **94**
 – Konvent 35/01, **124**
 – Mittelmeerpoltik der 16/02, **143**
 – Regulierungsagenturen der 19/01, **115**
 – Übergangsregelungen in den Verträgen mit Beitrittskandidaten für die Aufnahme in die 5/01, **102**
 – und der 11. September 2001 38/02, **163**
 – und der südpazifische Raum 35/02, **90**
 – Verfassungsdiskussion in der 14/01, **107**
 – Zweites Gipfeltreffen EU – Lateinamerika und Karibik 22/02, **87**

- 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 Europäi-
schen Union 33/02, **156**
- Europäisches Parlament
– einheitliches Wahlsystem für
die Wahlen zum E.
48/02, **228**
– in der zweiten Hälfte der
5. Wahlperiode 2/02, **222**
- Freihandelszone – EU – Mittel-
meer-Anrainer-Staaten
1/01, **61**
- Gefahr im Verzug bei militäri-
schen Einsätzen 24/01, **264**
- Gemeinsamer Bericht über die
soziale Eingliederung in der
EU 11/02, **32**
- Gemeinschaftsmethode
12/02, **134**
- Gender Mainstreaming
43/02, **204**
- Gewinnmanipulation, kriminelle
G. im Wertpapierhandel
27/01, **280**
- Gipfeltreffen, zweites G.EU –
Lateinamerika und
Karibik 22/02, **86**
- Governance in der Europäischen
Union 2/01, **94**
- Grundsicherung ab 1. Januar
2003 29/02, **35**
- Haftbefehl, europäischer
36/02, **159**
- Handelsabkommen, Assoziie-
rungs-, Kooperations- und H.
der EG 3/02, **127**
- Islamistischer Terror und die The-
se vom clash of civilizations,
Kampf der Kulturen ...
21/02, **242**
- Jugendgewalt 50/02, **211**
- Kaliningrad, die EU-Osterwei-
terung und die russische
Exklave 32/01, **118**
- Kampf der Kulturen ... Is-
lamistischer Terror und
die These vom clash of
civilizations 21/02, **242**
- Karibik, zweites Gipfeltreffen EU
– Lateinamerika und
22/02, **86**
- Kaschmir-Konflikt 1/02, **48**
- Kinderbetreuung in
Deutschland 46/02, **208**
- Kita-Card 23/02, **201**
- Kombilohn 9/02, **26**
- Komitologie-Verfahren
6/01, **104**
- Konjunktur im Lichte aktueller
Ereignisse 31/01, **283**
- Konstituierung des Europäischen
Konvents 14/02, **137**
- Konvent, Europäischer
– Konstituierung des
14/02, **137**
- Konvent, Europäischer
35/01, **124**
- Kooperationsabkommen, Assozi-
ierungs-, K.- und Handelsab-
kommen der EG 3/02, **127**
- Kriminelle Gewinnmanipulati-
onen im Wertpapierhandel
27/01, **280**

- Lateinamerika und Karibik, zweites Gipfeltreffen EU -
 22/02, **86**
- Leiharbeit in Deutschland
 37/02, **38**
- Militärische Einsätze, Gefahr im Verzug bei 24/01, **264**
- Milzbrand 22/01, **184**
- Mittelmeer-Anrainer-Staaten, Freihandelszone EU –
 1/01, **61**
- Mittelmeerpolitik der EU
 16/02, **143**
- Nanoröhrchen,
 Nanowissenschaft 30/02, **70**
- Nanowissenschaft,
 Nanoröhrchen 30/02, **70**
- Neue Asienstrategie der Europäischen Kommission
 28/01, **84**
- Neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung 44/02, **297**
- NGO 20/01, **235**
- Nichtregierungsorganisation
 20/01, **235**
- 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**
- OLAF; EUROJUST, das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft und 20/02, **146**
- Olympische Sommerspiele 2012, Bewerbung um die
 18/02, **189**
- Osterweiterung
 – der EU und die russische Exklave Kaliningrad
 32/01, **118**
- Vertrag von Nizza, die EU vor der 3/01, **97**
- Parteien, europäische
 19/02, **225**
- Parteiverbote in der Bundesrepublik Deutschland 8/02, **252**
- Pflichten der Staaten, Charta der 34/02, **51**
- PISA-Studie und ihre Konsequenzen 5/02, **65**
- Politikberatung, Rat der fünf Weisen im Kontext wirtschaftswissenschaftlicher
 10/02, **287**
- Populismus 27/02, **245**
- Public Private Partnership – PPP 17/01, **81**
- 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**
- Reform der Arbeitsmarktstatistik 47/02, **44**
- Reform des Außendienstes der EU 7/02, **131**
- Reform des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union 33/02, **156**
- Regulierungsagenturen der EU 19/01, **115**
- Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit 7/01, **11**

- Selbstverteidigungsrecht bei einem bewaffneten Angriff 21/01, **260**
- Sowjetunion, zehn Jahre Ende der 34/01, **176**
- Soziale Eingliederung, gemeinsamer Bericht über die ... in der EU 11/02, **32**
- Staatliche Beihilfen und EU-Recht 39/02, **169**
- Stabilitätspakt für Südosteuropa 16/01, **112**
- Stalin-Note vom 10. März 1952 6/02, **179**
- Stammzellen aus Nabelschnurblut 32/02, **194**
- 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**
- Terrorismus 29/01, **238**
- Türkische Arbeitsmigration nach Deutschland, 40 Jahre 26/01, **23**
- Übergangsregelungen in den Verträgen mit Beitrittskandidaten für die Aufnahme in die EU 5/01, **102**
- Überseeische Länder und Gebiete von EU-Staaten (ÜLG) und die Grenzen der Euro-Zone 33/01, **121**
- ÜLG, Überseeische Länder und Gebiete von EU-Staaten und die Grenzen der Euro-Zone 33/01, **121**
- Unionsvorlagen im Bundestag, Behandlung von 42/02, **166**
- Unternehmensübernahmen 17/02, **290**
- Verbraucherpolitik 8/01, **270**
- Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union 14/01, **107**
- Vertrag von Nizza – die EU vor der Osterweiterung 3/01, **97**
- Vierzig Jahre türkische Arbeitsmigration nach Deutschland 26/01, **23**
- Wahlen zum Europäischen Parlament, einheitliches Wahlsystem für die 48/02, **228**
- Wertpapierhandel, kriminelle Gewinnmanipulationen im 27/01, **280**
- Wirtschaft Estlands 26/02, **294**
- Zehn Jahre Ende der Sowjetunion 34/01, **176**
- Zweites Gipfeltreffen EU – Lateinamerika und Karibik 22/02, **87**