



Der aktuelle Begriff
2003

Der aktuelle Begriff



Der aktuelle Begriff
2003

Impressum

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

Redaktionsschluss: 31. Dezember 2003

Herausgeber: Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste
Titelgestaltung: Marc Mendelson
Layout: Marc Mendelson
Druck: Fa. Werbedruck GmbH Horst Schreckhase
ISBN: 3-930341-68-9
Mail: mail@bundestag.de
Der Deutsche
Bundestag im
Internet: <http://www.bundestag.de>
© 2003 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Berlin

Inhalt

Vorwort	7
Arbeit und Soziales – Migration – Flüchtlinge – Asyl	8
Versicherungsfremde Leistungen (3/2003)	
Generationengerechtigkeit (6/2003)	
Betriebsrentenreform im Baugewerbe (9/2003) – Ein Vorbild für andere Bereiche?	
Außenpolitik	18
Unilateralismus/Multilateralismus (28/2003)	
Bildung – Wissenschaft – Kultur	22
Duale Berufsausbildung im Kontext neuerer wirtschaftlicher Entwicklungen (2/2003)	
Kulturverträglichkeitsprüfung (7/2003)	
Energie – Technologie – Naturwissenschaft	29
Galileo – das europäische GPS (14/2003)	
Biochips - Genchips - Snips (16/2003)	
Erneuerbare Energien (27/2003)	
Europa (EG-, EU-Recht)	39
Der Europäische Rat von Kopenhagen 2002 und die EU-Osterweiterung (1/2003)	
Die erweiterte EU und ihre neuen Nachbarn (11/2003)	
Die Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Golf-Kooperationsrates (15/2003)	
Die transatlantische Partnerschaft EU/USA (20/2003)	
Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung in Europa (22/2003)	
Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien (25/2003)	
40 Jahre vertragliche Beziehungen EU - Türkei (26/2003)	
Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen (29/2003)	
Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismus-Bekämpfung (30/2003)	
Finanzen – Haushalt – Bundesvermögen – Steuern	72
Haushaltssperre und Nachtragshaushalt (21/2003)	

Geschichte – Zeitgeschichte	76
21. März 1933 - Der Tag von Potsdam (10/2003)	
Gesundheitswesen – Sport	79
Polkörperdiagnostik – Alternative zur Präimplantations- diagnostik? (12/2003)	
EU-Forschungsförderung für embryonale Stammzellen (24/2003)	
Internationales Recht	86
Der Internationale Strafgerichtshof und bilaterale Immunitätsabkommen der USA (23/2003)	
Jugend – Familie – Frauen	90
Kindergesundheit (18/2003)	
Kommunalpolitik – Selbstverwaltung	94
Cross-Border-Leasing (19/2003)	
Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht	98
Multimedia Home Platform (MHP) – Die Digitalisierung des Fernsehens (8/2003)	
Parlament – Parteien – Wahlen	102
Überhangmandate (4/2003)	
Religion – Kirche	105
Die Schiiten im Irak (13/2003)	
Ökumenischer Kirchentag in Berlin (17/2003)	
Verteidigung – Militär	112
Peacebuilding (5/2003)	
Beteiligte Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung	115
Register	116

Vorwort

Sehr geehrte Leserin,
sehr geehrter Leser,

in einer Zeit, in der elektronische Dokumente zunehmend an Bedeutung gewinnen und viele Internet-Nutzer die ‚Aktuellen Begriffe‘ bereits unter www.bundestag.de recherchieren, haben sich die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages dennoch dazu entschlossen, alle ‚Aktuellen Begriffe‘ des Jahres 2003 auch gebunden als Sammelband herauszubringen. Sie möchten damit auch den Interessenten, die nicht über einen Online-Zugang verfügen oder denen, die den schnellen Griff ins Regal vorziehen, in gewohnter Weise Informationen zu Bedeutung und Hintergrund von Themen und Begriffen, die in der politischen Diskussion neu oder verstärkt aufgetreten sind, zur Verfügung stellen.

Auch in diesem Jahr ist das Spektrum der Themen und Begriffe weit gefasst. Nach wie vor spielen europäische Aspekte eine zentrale Rolle, aber auch technologische, internationale und innenpolitische Themen werden komprimiert, präzise und zuverlässig dargestellt. Die Auswahl der Themen und Begriffe folgt dabei keiner inhaltlichen Systematik. Sie ist aus den parlamentarischen Bedürfnissen heraus entstanden, bildet dennoch aber nur einen kleinen Ausschnitt der Themen ab, die die Abgeordneten des Deutschen Bundestages im vergangenen Jahr beschäftigt haben.

Ich hoffe, dass der vorliegende Band auch für Sie interessante und nützliche Beiträge enthält, die Sie für Ihre Arbeit und als Hintergrundinformation verwenden können.

Erdmute Rebhan
Leiterin der Wissenschaftlichen Dienste
des Deutschen Bundestages

Arbeit und Soziales – Migration – Flüchtlinge – Asyl

Versicherungsfremde Leistungen

vom 24.1.2003, lfd. Nr. 3/2003

Die Grenzen der Finanzierbarkeit des Sozialstaates und die Struktur der Finanzierung sozialer Sicherung sind ein viel diskutiertes Thema. Vor allem die lohnbezogene, am Produktionsfaktor Arbeit ansetzende Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge (Stichwort: Lohnnebenkosten), die Belastung der Sozialversicherung mit sogenannten versicherungsfremden Leistungen sowie die ungebremste Mengendynamik in den Systemen sind der Kritik ausgesetzt.

In der sozialpolitischen Praxis sind für die Entscheidung, wer, auf welcher Grundlage und wie zur Finanzierung bestimmter Leistungen herangezogen werden soll, zwei Konzeptionen maßgebend, die die Ausgestaltung der jeweiligen Sozialversicherungssysteme prägen. Zum einen das Steuer-Transfer-Konzept, das auf eine interpersonelle Einkommensumverteilung zielt, d.h. auf die Veränderung der individuellen Einkommenssituation ausgerichtet ist (z.B. Wohngeld, Sozialhilfe, Kindergeld). Zum anderen das (Sozial-)Versicherungskonzept, das eine enge Verknüpfung zwischen einem Beitrag und der durch das System hierfür angebotenen Gegenleistung herstellt (Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung) und mit der ein Anspruch auf eine Leistung erworben wird, wie z.B. die Rente. Im Unterschied zur Privatversicherung, die sich ganz überwiegend auf einen versicherungsmathematischen Risikoausgleich zwischen den Versicherten beschränkt, wird in der Sozialversicherung der Risikoausgleich durch einen sozialen Ausgleich ergänzt, so dass der Versicherte – unabhängig von seinem individuellen Risiko – gegen typische Lebensrisiken abgesichert wird. So findet z.B. bei Eintritt in die Rentenversicherung keine Gesundheitsprüfung statt oder es werden keine Risikozuschläge bei Tätigkeiten mit erhöhtem Invaliditätsrisiko erhoben. Das Verhältnis von Beitrag zu Leistung kann in der Sozialversicherung allerdings verschieden sein. Leistung und Gegenleistung sind weitgehend voneinander unabhängig, wie z.B. in der Krankenversicherung oder aber, die Höhe des Beitrags und die Höhe der Gegenleistung stehen in

einem engen Verhältnis zueinander, wie z.B. in der Rentenversicherung. Daher können solche Maßnahmen und die damit verbundenen Ausgaben als versicherungsfremd bezeichnet werden, die mit dem (Sozial-)Versicherungskonzept nicht vereinbar sind. Das heißt: Werden Beitragseinnahmen in einem spürbaren Volumen zur Einkommensumverteilung verwandt, so gerät die Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung immer mehr aus dem Gleichgewicht und die Beitragszahler werden damit zur Finanzierung von Aufgaben herangezogen, die eigentlich allgemeine Staatsaufgaben sind und damit durch Steuern zu finanzieren wären.

Dass die Abgrenzung, was versicherungsfremd und was versicherungskonform ist, schwierig ist, macht auch die Tatsache deutlich, dass es weder in der Wissenschaft noch in der Praxis gelungen ist, konsensual für jeden Zweig der Sozialversicherung einen eindeutig abgrenzbaren Katalog zu bestimmen, mit dem versicherungsfremde Leistungen identifiziert werden können. Der Grund für diese Abgrenzungsschwierigkeiten liegt auch in dem erweiterten Sicherungsauftrag der Sozialversicherung (sozialer Ausgleich). In der Literatur werden in den verschiedenen Versicherungszweigen folgende ausgewählte Leistungen als versicherungsfremd angesehen: **in der Rentenversicherung:** Anrechnungszeiten (z.B. für Ausbildung: Schul-, Fachhochschul- bzw. Hochschulbesuch); Kriegsfolgelasten (z.B. beitragsfreie Ersatzzeiten wegen Kriegsgefangenschaft oder Flucht); Familienlastenausgleich (z.B. Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung und die Kindererziehungsleistungen an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921); sozialpolitische Korrektur der Fakten (z.B. Rente nach Mindesteinkommen, bei der niedrige Beiträge auf einen Mindestwert angehoben werden); rentenrechtliche Absicherung der Arbeitslosigkeit; die von der Rentenversicherung gezahlten Auffüllbeträge sowie Renten- und Übergangszuschläge zu Renten in den neuen Bundesländern; Renten an Aussiedler; Ausgleich von NS-Unrecht; **in der Arbeitslosenversicherung:** z.B. die Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik aus den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung; Differenzierungen bei Lohnersatzleistungen wie Kurzarbeiter- oder Arbeitslosengeld danach, ob Kinder (im Sinne des Steuerrechts) vorhanden sind oder nicht; beitragsfreie Versicherung während des Erziehungsurlaubs; **in der gesetzlichen Krankenversicherung:** Sterbe- und Mutterschaftsgeld; beitragsfreie Mitversicherung von Kindern und des nicht oder unterhalb der Versicherungspflichtgrenze beschäftigten Ehegatten, beitragsfreie Versicherung während des Erziehungsurlaubs; **in der gesetzlichen Unfall-**

versicherung: z.B. der Versicherungsschutz von Wegeunfällen (auch angesichts der Ausweitung des Versicherungsschutzes für Umwege, Fahrgemeinschaften), Unfallschutz in der Mittagspause.

Die Größenordnung der als versicherungsfremd angesehenen Leistungen beziffert Schmähl für 1995 im Gesamtvolumen auf 135 Mrd. DM (Neuere Zahlen liegen nicht vor.). Andere Schätzungen, z.B. die vom Institut für Wirtschaftsforschung oder vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, gelangen zu einem ähnlichen Volumen. Schmähl kommt zu dem Ergebnis, „dass die lohnbezogenen Beitragssätze in der Sozialversicherung bei vorsichtiger Kalkulation mindestens um 7 bis 8 Beitragssatzpunkte niedriger sein könnten“ (Schmähl, S. 614), wenn die Beiträge (sozial-)versicherungsbezogen verwendet würden. Eine Größenordnung, die auch tendenziell von den erwähnten Instituten bestätigt wird.

Mit der Einführung des zusätzlichen Bundeszuschusses im Jahre 1998 zum bereits bestehenden allgemeinen Bundeszuschuss zur Rentenversicherung wurde der Tatsache der gesamtgesellschaftlichen Aufgabenwahrnehmung insbesondere durch die Rentenversicherung noch stärker Rechnung getragen. Dieser dient auch der pauschalen Abdeckung nicht beitragsgedeckter Leistungen in der Rentenversicherung (z.B. nach dem Fremdretenrecht). Hierdurch wird die Allgemeinheit verstärkt an der Finanzierung der Renten insgesamt und damit auch an der Finanzierung nicht beitragsgedeckter Leistungen beteiligt. So stellte die Bundesregierung in einer Pressemitteilung im April 2000 fest, dass durch die Zahlung echter Beiträge für die Kindererziehung und für einigungsbedingte Leistungen, die Rentenversicherung „im Ergebnis“ von versicherungsfremden Leistungen, die nicht durch Beiträge zu decken sind, befreit sei. Sie betonte aber gleichzeitig, dass der Bundeszuschuss nicht auf die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen beschränkt sei, sondern dass diesem eine Entlastungs- und Ausgleichsfunktion zukomme, soweit Leistungen für die Allgemeinheit erbracht würden.

Die Diskussion um die Finanzierung sogenannter versicherungsfremder Leistungen war lange Zeit in den Hintergrund getreten. Die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme hat die Diskussion insbesondere im Gesundheitsbereich (im Zusammenhang mit den Überlegungen zur Entlastung des Faktors Arbeit) wieder aufgenommen.

Quellen:

- Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Demographischer Wandel, Schlussbericht, 2002
- Lamping, W., „Versicherungsfremde Leistungen“, in: Zeitschrift für Sozialreform 43 (1997), S. 52-70
- RegierungOnline, Neue Finanzierung für versicherungsfremde Leistungen, Online im Internet <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Rente-,1008/Neue-Finanzierung-fuer-versich.htm>
- Ruland, F., Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung (1) 1995, S. 28-38
- Schmähl, W., Funktionsgerechte Finanzierung der Sozialversicherung: ein zentrales Element einer Entwicklungsstrategie für den deutschen Sozialstaat, in: Deutsche Rentenversicherung 10-11 (1995), S. 601-618
- Verband Deutscher Rentenversicherer, Fakten und Argumente, Nr. 5, 1997, Online im Internet: <http://www.vdr.de>
- Vogler-Ludwig, K., Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung (3-4) 1997, S. 161-176

Bearbeiter: Hardo Müggenburg, Fachbereich VI

Generationengerechtigkeit

vom 11.2.2003, lfd. Nr. 6/2003

Der Begriff Generationengerechtigkeit hat in der Auseinandersetzung über die Folgen des demographischen Wandels bereits seit einigen Jahren in der Öffentlichkeit Hochkonjunktur. In dieser Diskussion stehen vor allem die zu erwartenden finanziellen Belastungen in der Sozialversicherung für die verschiedenen Altersgruppen im Vordergrund. Alle Sozialsysteme, die eine intergenerationelle Umverteilung betreiben, werden in naher Zukunft vor dem Problem stehen, dass immer weniger Junge immer mehr Alte versorgen müssen. Die Finanzierung der Systeme sozialer Sicherung basiert für den weitaus größten Teil der Bevölkerung auf dem Umlageverfahren. Die vor auszusehenden Veränderungen im Bevölkerungsaufbau führen dazu, dass aufgrund dieser Entwicklung bei steigenden Pro-Kopf-Ausgaben und einer sinkenden Zahl von Beitragszahlern die Beiträge und damit auch die Beitragsätze in der Sozialversicherung steigen müssen. Zur Kennzeichnung der wechselseitigen materiellen Abhängigkeiten und Leistungsverpflichtungen zwischen den Generationen und damit der

Umverteilung zwischen gesellschaftlichen Generationen im Lebenszyklus hat sich der Begriff Generationenvertrag eingebürgert.

Vor dem Hintergrund der Finanzierungskrise der Sozialversicherungssysteme mehren sich Stimmen, die vor einer zunehmenden Ungleichgewichtigkeit der Verpflichtungen aus dem Generationenvertrag und damit vor einer dramatischen Verschlechterung des Verhältnisses zwischen Jüngeren und Älteren warnen. Dass die Jüngeren jedoch gewillt sind, den künftig Alten die Solidarität zu entziehen und den Generationenvertrag aufzukündigen, lässt sich empirisch nicht bestätigen. Zwar lassen sich Kontakt- und Kenntnisdefizite konstatieren, aber unüberbrückbare Gegensätze zwischen den Generationen bestehen nach neueren Untersuchungen nicht.

Mit dem Argument des drohenden Generationenkonflikts aus der Ungleichgewichtigkeit der Verpflichtungen wird die Kritik an dem bestehenden solidarisch organisierten Sozialversicherungssystem gestützt. Doch gerade im Hinblick auf die Generationenverhältnisse und die soziale Sicherung gibt es „manche Einseitigkeiten und verengte Perspektiven“ (Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission, S. 109). Als Beleg hierfür kann z. B. die öffentlich geäußerte Behauptung dienen, dass die aktiv Versicherten die Krankenversicherung der Rentner subventionierten, da die Älteren höhere Ausgaben verursachten, die nicht durch ihre Beitragszahlungen gedeckt würden. Die Behauptung zielt jedoch nur auf die Querschnittsperspektive und negiert, dass im Zeitablauf eines Lebens (Längsschnitt) verschiedene Phasen durchlaufen werden, dass der Mensch zeitweise Nettoempfänger und zeitweise Nettozahler ist. Doch nicht nur in der Krankenversicherung, auch in der Alterssicherung spielen ähnlich gelagerte Argumentationsmuster eine Rolle. Gerade im Zusammenhang mit der Rentenreform wurden Analysen intergenerativer Verteilungswirkungen als Beleg für die Benachteiligung der jüngeren Generation herangezogen, da gerade für die Generation, die deutlich weniger Kinder als frühere Generationen aufzieht, die zukünftige „Renditeerwartung“ aus der sozialen Rentenversicherung schlecht auszusehen scheint. In der Diskussion wird demgegenüber als Alternative die viel bessere und auch noch „demographieresistentere“ Renditeerwartung einer privaten Alterssicherung gegenübergestellt. Bei diesem Renditevergleich lassen die Kritiker jedoch meist unerwähnt, dass die in der sozialen Rentenversicherung mit abgesicherten biometrischen Risiken (z. B. Invalidität bzw. die Hinterbliebenenversorgung) im Leistungskatalog der privaten Versicherungsunternehmen fehlen.

Mit der geäußerten Befürchtung solch schlechter Renditeerwartungen soll der Boden für tiefgreifende Veränderungen des Systems vorbereitet und die Notwendigkeit einer neuen - vor diesem Hintergrund „gerechteren“ - Balance der Maßnahmen zwischen Jüngeren und Älteren begründet werden. Während die Forderung nach Gerechtigkeit durchaus einleuchtet und nachvollzogen werden kann, bleibt es jedoch eine offene Frage, was im Zusammenhang mit der Reform der sozialen Sicherung darunter zu verstehen ist.

Das Analyseinstrument Generationenbilanz (generational accounting), das hierzu herangezogen wird und mit dem die Fiskal- und Sozialpolitik auf Nachhaltigkeit und intergenerative Verteilungswirkungen untersucht wird, ist aus mancherlei Gründen nicht unproblematisch. Zum einen gibt es nicht unerhebliche methodische Schwierigkeiten bei der Berechnung, die - je nach gewähltem Konzept - zu quantitativ stark unterschiedlichen Ergebnissen und damit auch zu Fehlinterpretationen führen können. Es spielt z. B. eine Rolle, ob die Berechnung für heute lebende Jahrgänge gemacht wird (diese weist die Älteren als Nettobegünstigte aus), oder ob allein solche Generationen betrachtet werden, die ihr gesamtes Leben noch vor sich haben. (Hierbei ergeben sich Vergleichsprobleme, da die jeweiligen steuerlichen und leistungsrechtlichen Regelungen für Jahrzehnte fortgeschrieben werden müssen.) Zum anderen werden bei den Berechnungen nur die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben einbezogen, die vielfältigen privaten innerfamiliären Transfers müssen zwangsläufig - weil kaum quantifizierbar - unberücksichtigt bleiben. Generationenbilanzen haben daher mit ihren quantitativen Daten hinsichtlich der Verteilung zwischen den Altersgruppen und welche impliziten Zahlungsverpflichtungen damit verbunden sind eher einen tendenziellen Aussagewert, als dass sie belastbare Daten darstellen würden.

Das zukünftige Verhältnis der Generationen ist davon abhängig, inwieweit intergenerationelle Solidarität tatsächlich geübt und als gesellschaftliche Norm anerkannt wird. Generell ist eher von einer Ambivalenz im Verhältnis der Generationen auszugehen. Diese Ambivalenz beinhaltet sowohl die Möglichkeit enger Bindungen und Verpflichtungsnormen als auch rationales Kalkül und Konflikthaftigkeit. Solidarität der Generationen untereinander ist keine Selbstverständlichkeit, sondern Resultat von Aushandlungsprozessen. Was als generationengerechte Verteilung angesehen wird, ist daher ebenfalls Ergebnis dieser Prozesse. Das latent hierin angelegte Konfliktpotential tritt dann offen zutage, wenn die festgeschriebenen Verteilungsre-

lationen infrage gestellt werden. Ein objektives Maß für Generationengerechtigkeit gibt es nicht. Darum wird sich letztlich auch die Frage kaum abschließend beantworten lassen, wie ein „gerechter“ Ausgleich zwischen den Generationen aussehen könnte.

Quellen:

- Deutscher Bundestag, Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“, Schlussbericht, Zur Sache 3/2002
- Raffelhüschen, B., Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung, in: Wirtschaftsdienst (80) 2000, S. 440-447
- Schmähl, W., Generationenkonflikt und „Alterslast“, unveröff. Manuskript, Bremen 2001
- Sozialwissenschaftliches Institut für Gegenwartsfragen Mannheim (SIGMA), Generationenkonflikt und Generationenbündnis in der Bürgergesellschaft, Ergebnisse einer sozioempirischen Repräsentativerhebung in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Sozialministerium Baden-Württemberg, Stuttgart, 1999

Bearbeiter: Hardo Müggenburg, Fachbereich VI

Betriebsrentenreform im Baugewerbe Ein Vorbild für andere Bereiche?

vom 10.3.2003, lfd. Nr. 9/2003

1. Die frühere Situation

Betriebsrenten im Baugewerbe haben eine lange Tradition. Schon seit 1957 existiert die Zusatzversorgungskasse (ZVK) des Baugewerbes, welche seither den ehemaligen Arbeitnehmern der Bauwirtschaft mit Eintritt der Rentenberechtigung in der gesetzlichen Rentenversicherung eine tarifliche Zusatzversorgung gewährt. Diese ZVK-Renten beruhen in der Vergangenheit auf dem Prinzip des sog. Generationenvertrages. Sie wurden zu einem großen Teil - wie die gesetzlichen Renten auch - durch ein Umlageverfahren finanziert; dies bedeutete, dass die Mittel für die Renten durch etwa zeitgleich aufgebrachte Beiträge - allerdings allein der Unternehmen - bereitgestellt wurden.

2. Die Reformmaßnahmen

Aus dem Prinzip des Generationenvertrages erwachsen der Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes bereits seit Jahren zunehmende finanzielle Probleme, da den stark zurückgehenden Beschäftigtenzahlen und Bruttolohnsummen, also einer schrumpfenden Beitragsbasis für die Finanzierung der ZVK-Renten, eine gleichzeitig erheblich ansteigende Zahl von ZVK-Rentenberechtigten gegenüberstand. Aufgrund dieser Situation war abzusehen, dass die ZVK-Renten bei einem Festhalten an der hergebrachten Umlagefinanzierung längerfristig nicht mehr mit einem Beitrag finanziert werden konnten, der für die Baubetriebe akzeptabel und wirtschaftlich verkraftbar war. Es entstand eine Finanzierungslücke, die sich stetig zu vergrößern drohte, weil die Zahl der ZVK-Rentner auch in Zukunft weiter ansteigen wird, während die Zahl der Beschäftigten im Baugewerbe voraussichtlich auch in den nächsten Jahren zurückgehen dürfte. Die Dramatik der Situation, in welcher sich die Sozialkassen des Baugewerbes befanden, erhellt der Umstand, dass der 2002 erhobene ZVK-Beitrag von 1,65 v.H. der Bruttolohnsumme, welcher von allen Baubetrieben aufzubringen war, schon in kürzester Frist nicht mehr ausgereicht hätte, um die Rentenverpflichtungen zu finanzieren. Wäre das bisherige Umlagesystem beibehalten worden, hätte der Beitrag für die Unternehmen bereits im Jahr 2003 auf 2,4 v.H. angehoben werden müssen.

Eine solche Erhöhung des ZVK-Beitrages wäre für die Baubetriebe wirtschaftlich nicht zu verkraften gewesen. Den Gewerkschaften war deshalb frühzeitig klar, dass es ohne Eingriffe in das Versorgungsniveau nicht möglich sein würde, die Versorgungsverpflichtungen der ZVK weiterhin aufrecht zu erhalten.

Schon im Jahre 1998 leitete die Bauwirtschaft eine grundlegende Reform ihrer Sozialkassen ein: In der sog. Mainzer Erklärung legte sie ein Konzept für ein neues Finanzierungsverfahren für die beiden Sozialkassen der Bauwirtschaft (Urlaubs- und Lohnausgleichskasse = ULAK; Zusatzversorgungskasse = ZVK) vor. Der Erarbeitung dieses theoretischen Reformkonzepts folgten bald weitere Schritte, die zu einer völligen Neugestaltung des Sozialkassenverfahrens führten: 1999 entschloss sich die Bauwirtschaft, das sog. Spitzenausgleichsverfahren einzuführen; im Jahre 2000 wurde das künftige Finanzierungs-konzept konkretisiert; im folgenden Jahr 2001 verbesserten die Kassen ihre Dienstleistungsqualität und Kundenorientierung; und 2002 schließlich wurde die Zusatzversorgung im Baugewerbe in finanzieller Hinsicht grundlegend neu geordnet.

Die Reformmaßnahmen betrafen 440.000 Berechtigte, die z. Z. Beihilfen zur gesetzlichen Altersrente und zur Rente wegen Erwerbsminderung (früher: Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente) erhalten.

Die Tarifparteien strebten bei den im Jahre 2002 geführten Tarifverhandlungen übereinstimmend eine Neuordnung der Finanzierungsgrundlagen für die ZVK-Rentenleistungen an, die einerseits eine Konsolidierung der Kassen und andererseits die langfristige Finanzierbarkeit für die bereits existierenden und auch für die künftigen Altersversorgungszusagen gewährleisteten. Die Überwindung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Kassen setzte allerdings voraus, dass zuvor rechtliche Probleme gelöst wurden: Im Bereich der Altersversorgung genießen die Versicherten bekanntlich Vertrauensschutz. Die Arbeitnehmer haben Anspruch auf den grundsätzlichen Fortbestand der tariflichen Zusatzversorgung; die Gewährleistung einer bestimmten Rentenhöhe aus der Zusatzversorgung können sie hingegen nicht erwarten. Aus diesem Umstand ergab sich der rechtliche Ansatz für eine Lösung der anstehenden Probleme.

3. Das Ergebnis

Die skizzierte Ausgangslage hatte den Tarifvertragsparteien deutlich gemacht, dass ein weiteres Festhalten an den bisherigen Finanzierungsgrundlagen der tariflichen Zusatzversorgung nicht möglich war. Die ZVK-Renten hätten bei Aufrechterhaltung des aktuellen ZVK-Beitrages in einem Maße gekürzt werden müssen, welches wegen des Vertrauensschutzes der Arbeitnehmer rechtlich nicht zulässig gewesen wäre. Eingedenk dieser Erkenntnis gelang es in den Verhandlungen, die tarifvertraglichen Grundlagen über die Zusatzversorgung im Baugewerbe grundlegend zu reformieren. Die Arbeitgeberseite erklärte sich bereit, einen Anstieg des ZVK-Beitrages auf 2,0 v.H. hinzunehmen, während die Gewerkschaften sich mit einer Kürzung der ZVK-Renten sowohl bei den gegenwärtigen Rentenbeziehern als auch bei den z. Z. aktiven Arbeitnehmern einverstanden erklärten. Dieser beiderseitige Verzicht setzt Mittel frei, die es gestatten, aus der hergebrachten Umlagefinanzierung auszusteigen und einen erweiterten Kapitalstock aufzubauen. So wird aus einer bestehenden Finanzierungslücke längerfristig ein Finanzpolster, welches es ermöglicht, die Rentenleistungen auch zukünftig zu erbringen und der nächsten Generation ebenfalls eine Zusatzversorgung im Baugewerbe zu gewährleisten. Der Kapitalstock stellt sicher, dass die Rentenleistungen spätestens ab 1. Januar 2018 ausschließlich in einem sog. Anwartschaftsdeckungsverfahren finanziert werden können. Dies

wird möglich sein, da die (künftigen) Rentenleistungen bei den heute aktiven Arbeitnehmern um ca. 9 v.H. und bei den heutigen Rentnern um ca. 5 v.H. gekürzt werden.

Mit diesen Vereinbarungen wurde die Zusatzversorgung im Baugewerbe auf eine völlig neue tarifvertragliche Grundlage gestellt, die ab 1. Januar 2003 verbindlich ist. Der Tarifvertrag über die Rentenbeihilfen im Baugewerbe löst die seit 1957 geltenden Tarifverträge über eine zusätzliche Alters- und Invalidenbeihilfe und über eine Ergänzungsbeihilfe für langjährige Zugehörigkeit zum Baugewerbe ab. Mit ihrer neuen tarifvertraglichen Regelung sichern die Tarifvertragsparteien des Baugewerbes allen Arbeitnehmern ihres Wirtschaftszweiges auch zukünftig eine den individuellen Leistungen angemessene, ertrags- und renditeabhängige Zusatzrente.

Diese Neuregelung fügt sich in einen größeren Zusammenhang: Das Baugewerbe war auch der erste Wirtschaftszweig, der den Arbeitnehmern durch einen Flächentarifvertrag den Aufbau einer kapitalgedeckten zusätzlichen Altersversorgung zur Umsetzung der Riesterischen Rentenreform ermöglichte. Mit beiden Maßnahmen versucht das von den ökonomischen Veränderungen ebenso frühzeitig wie nachhaltig betroffene Baugewerbe, seinen Mitarbeitern einen Ausgleich für die aufgrund der Rentenreformgesetzgebung eintretende Verringerung der gesetzlichen Altersrente zu schaffen. Wegen ihrer erheblichen Breitenwirkung könnten die gefundenen Regelungen exemplarische Bedeutung für Reformen der Betriebsrentensysteme auch in anderen Wirtschaftszweigen gewinnen.

Quellen:

- Harald Schroer, ZVK wieder auf solider finanzieller Basis, in: Allgemeine Bau-Zeitung vom 13.12.2002

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

Außenpolitik

Unilateralismus/Multilateralismus

vom 16.9.2003, lfd. Nr. 28/2003

In den außenpolitischen Debatten gehören Unilateralismus und Multilateralismus derzeit zu den am häufigsten gebrauchten Begriffen. Es wird jedoch häufig übersehen, dass damit zwei gegensätzliche Typen von strategischen Grundhaltungen in der Außenpolitik beschrieben werden, die in der politischen Realität zumindest in Reinform selten vorkommen. **Unilateralismus** orientiert sich vorrangig oder ausschließlich an den nationalen Interessen eines Staates, die aus eigener Kraft oder allenfalls mit Hilfe von Ad-Hoc-Koalitionen aus Staaten mit gleichgerichteten Interessen verfolgt werden. Unilateral agierende Staaten interessieren sich nur für Problemlagen, die ihre vitalen Interessen betreffen. Sie gehen keine Verpflichtungen ein, wenn ihre Interessen nicht tangiert sind. Eine Einschränkung der nationalen Handlungsfreiheit durch international vereinbarte Regeln wird so weit wie möglich vermieden. Eigene vorteilhafte Positionen werden notfalls auch mit Droh- oder Zwangsmitteln durchgesetzt. **Multilateralismus** bezeichnet demgegenüber ein kooperatives Handeln auf der Basis regelgeleiteter, prinzipiell gleichberechtigter und nicht diskriminierender Beziehungen zwischen mehreren Staaten. Multilateralismus berücksichtigt die Interessen aller beteiligten Partner. Er folgt gemeinsam verabredeten, oft rechtlich fixierten Regeln, die alle Beteiligten in gleicher Weise binden. Multilaterales Handeln fördert institutionelle Arrangements wie internationale Regime und Organisationen. Es bezieht seine Legitimation und seine ordnungsstiftende Wirkung daraus, dass es bei allen Beteiligten ein Gefühl von Beteiligung und Fairness erzeugt.

Als entscheidendes Motiv für Unilateralismus gilt eine überlegene Machtstellung im internationalen System. Große Macht verringert den Anreiz, mit anderen Staaten zu kooperieren und sich in multilaterale Regelungszusammenhänge einbinden zu lassen. Mit zunehmender militärischer und ökonomischer Überlegenheit eines Staates wächst auch die Neigung, diese Überlegenheit gegenüber anderen Staaten geltend zu machen. Unilaterales Handeln kann dabei durchaus im Interesse der Staatengemeinschaft liegen. So kann ein mäch-

tiger Staat bereit sein, internationale Probleme anzugehen, zu deren Lösung die Staatengemeinschaft nicht willens oder nicht fähig ist. Um Staaten, die fortgesetzt und willentlich gegen die Regeln des internationalen Zusammenlebens verstoßen und deshalb eine Bedrohung für ihre Umgebung darstellen, zurückzudrängen, wird gelegentlich das unilaterale Handeln eines mächtigen Staates wie der USA sogar für unabdingbar gehalten. Unilateralismus könne so letztlich zur Entstehung einer zivilisierten, regelgebundenen Weltordnung beitragen. Deshalb sei im Einzelfall Unilateralismus auch dann zu rechtfertigen, wenn er gegen die geltenden Normen des internationalen Systems verstoße und zu eigentlich geächteten Mitteln greife (Kagan).

Unilateralismus eines mächtigen Staates gibt schwächeren Staaten allerdings Anreize zum Trittbrettfahrer-Verhalten. Solche Staaten werden sich nicht für die Lösung eines Problems engagieren und Risiken dafür auf sich nehmen, wenn der unilateral handelnde Staat bereit ist, die damit verbundene Last alleine zu tragen. Ist Unilateralismus mit Regelverstößen verbunden, provoziert der allein handelnde Staat möglicherweise sogar den Widerstand anderer, ihm prinzipiell wohlgesonnener Staaten. Unilateralismus kann so die Fähigkeit eines mächtigen Staates vermindern, für seine langfristigen Ziele die Unterstützung anderer Staaten zu gewinnen. Im Extremfall droht die Selbstisolation. Auch lassen sich andere durch unilaterales Handeln nicht davon abhalten, ihrerseits multilaterale Initiativen zu ergreifen, die den Interessen des unilateral handelnden Staates zuwiderlaufen. Die bedenklichste Folge eines strikten Unilateralismus besteht jedoch darin, dass andere Staaten veranlasst werden, ihren internationalen Verpflichtungen ebenfalls nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr nachzukommen. Wenn aber das Völkerrecht nur noch nach rationalem Kalkül im Einzelfall beachtet wird, dann führt dies insgesamt zu einer Schwächung der Regeln des internationalen Systems.

Multilateralismus ist eine bevorzugte Strategie zur Lösung von Problemen, die von einzelnen Staaten nicht mehr allein bewältigt werden können. Internationale Regime stellen Mechanismen bereit um zu verhandeln, Differenzen auszuräumen, Probleme zu lösen, Lasten und Risiken zu teilen, Handlungen zu koordinieren und Verpflichtungen einzulösen. Multilateralismus kann auch die Legitimation der internationalen Politik stärken, indem er zeigt, dass die Werte, um die es geht, von allen Beteiligten und nicht nur von einzelnen Interessierten geteilt werden. Zur Bewältigung von Globalisierungsfolgen wie globale Erwärmung, Infektionskrankheiten, Drogenhandel, Terrorismus, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Stabilisierung von globalen Finanzmärkten kann es auch für mächtige Staaten

attraktiv sein, sich freiwillig in multilaterale Arrangements einbinden zu lassen und damit die Unterstützung anderer Staaten zu sichern. Ein mächtiger Staat wie die USA erreicht dann seine Ziele durch den Einsatz von so genannter „soft power“, d. h. dadurch, dass andere Länder sich ihm anschließen und sich an seinen Grundwerten und seinem Gesellschaftsmodell orientieren. Zudem verhütet Multilateralismus Trittbrettfahrer-Verhalten von Ländern, die anderenfalls darauf spekulieren könnten, dass mächtige Staaten wie die USA bereit sind, die Kosten internationalen Handelns allein zu tragen.

Multilateralismus ist besonders attraktiv für schwache Staaten, weil seine Prinzipien ihnen diplomatischen Einfluss verschaffen, über den sie in bilateralen Beziehungen nicht verfügen würden. Daraus resultieren aber auch die zentralen Probleme von multilateralen Institutionen. Sie brauchen oft sehr viel Zeit für Entscheidungen, Rivalitäten zwischen den Staaten können ein gemeinsames Handeln vollständig unterminieren, und ihre Beschlüsse sind häufig zu unbestimmt, um zu einem gemeinsamen zielgerichteten Handeln zu führen. Daher stehen mächtige Staaten dem Multilateralismus häufig skeptisch gegenüber und empfinden die multilaterale Kooperation in erster Linie als Einschränkung. Sie befürchten, dass sie auf Souveränität verzichten müssen, ohne ihren Zielen näher zu kommen. Im schlechtesten Fall würden sie sich sogar Risiken aussetzen, die bei unilateralem Handeln nicht aufgetreten wären.

Die konkrete Außenpolitik mächtiger Staaten ist in aller Regel weder dem Unilateralismus noch dem Multilateralismus zuzuordnen, sie schwankt aber auch nicht einfach zwischen diesen beiden strategischen Grundorientierungen. Vielmehr geht es in Staaten wie den USA in erster Linie um die Frage, wie weit man sich auf Multilateralismus einlässt. Außenpolitische Strategien zielen darauf ab, den Nutzen des gemeinsamen Handelns mit anderen Staaten zu maximieren und die Kosten des Multilateralismus zu minimieren. Wie die Wahl zwischen den beiden Grundoptionen ausfällt, hängt sowohl von Entwicklungen im internationalen System als auch von innenpolitischen Entwicklungen ab. So waren die beginnenden neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts eine Hochzeit des Multilateralismus. Der Wegfall der Bipolarität und die sich anbahnende Kooperation zwischen Ost und West veränderten die weltpolitischen Koordinaten zugunsten internationaler Zusammenarbeit. Seit Mitte der neunziger Jahre haben die multilateralen Veränderungsimpulse jedoch an Kraft verloren. Dazu haben die durch immer mehr Mitglieder gestiegene Unbeweglichkeit der Institutionen der Vereinten Nationen, aber auch außenpolitische Prioritätenverschiebungen der US-amerikanischen Regierungen beigetragen.

Quellen:

- Dembinski, Matthias (2002): Unilateralismus versus Multilateralismus. Die USA und das spannungsreiche Verhältnis zwischen Demokratie und Internationaler Organisation, Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, HSKF-Report 4
- Kagan, Robert (2002): Macht und Schwäche. Was die Vereinigten Staaten und Europa auseinandertreibt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 47. Jg., H. 10, S. 1194-1206
- Nuscheler, Franz (2001): Multilateralismus versus Unilateralismus. Kooperation versus Hegemonie in den transatlantischen Beziehungen, Policy Paper der Stiftung Entwicklung und Frieden
- Nye Joseph S. (2002): Limits of American Power, in: Political Quarterly, Vol. 117, No. 4, S. 545-559
- Patrick, Stewart/Forman, Shepard (2002): Multilateralism and U. S. Foreign Policy, Boulder, Colorado/London

Bearbeiter: RR Prof. Dr. von Winter, Fachbereich II

Bildung – Wissenschaft – Kultur

Duale Berufsausbildung im Kontext neuerer wirtschaftlicher Entwicklungen

– Ausgewählte Aspekte –

vom 20.1.2003, lfd. Nr. 2/2003

Rückläufiges Wirtschaftswachstum, hohe Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Fachkräftemangel und nicht zuletzt die Ergebnisse der Schulleistungsstudie PISA rücken die Bedeutung einer qualifizierten Berufsausbildung ins Zentrum wirtschafts- und bildungspolitischer Debatten. Zur Stärkung der internationalen Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands wird vielfach die Notwendigkeit gesehen, das duale System der Berufsausbildung weiter zu modernisieren. Denn zukunftsfähige berufliche Bildung und Qualifizierung gelten als entscheidende Voraussetzung, um die Fortentwicklung von Wirtschafts- und Arbeitsstrukturen zu begleiten und zu unterstützen.

Quantitative Betrachtung

In Deutschland wurden im Ausbildungsjahr 2000/2001 knapp 614.000 neue Ausbildungsverträge abgeschlossen, rund 1 % weniger als im Vorjahr. Das Angebot übertraf die Nachfrage - laut den Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) - um 4000 freie Plätze. Allerdings ist hierbei u.a. zu beachten, dass die Lage im Ausbildungsjahr 2001/2002 wieder angespannter war und zudem beträchtliche berufliche und regionale Ungleichgewichte bestehen. Ein zu knappes Angebot an Ausbildungsplätzen ist insbesondere in den neuen Bundesländern zu verzeichnen.

Für die Zukunft wird erwartet, dass sich der Bedarf an Ausbildungsplätzen voraussichtlich bis zum Jahr 2007 erhöhen wird (DIW), wobei die Zahl der Schulabgängerinnen/Schulabgänger im alten Bundesgebiet steigt, während in den neuen Ländern mit einer weiter sinkenden Zahl gerechnet wird.

Wirtschaft und Berufsausbildung im Wandel

Infolge eines tiefgreifenden weltwirtschaftlichen Wandels der Arbeitsmärkte lässt sich allgemein ein Rückgang der Beschäftigung in der Industrie (hier vor allem in Großbetrieben), im Finanzsektor

und in den staatlichen Dienstleistungen beobachten. In den neuen Bundesländern fielen zudem aufgrund der Strukturanpassungen bis 1997 ein Großteil der Stellen im industriellen Sektor weg. Gleichzeitig entwickeln sich neue Wachstumsbranchen in der Informations- und Kommunikationstechnologie, in der Biotechnologie und Mikroelektronik und in den zunehmend liberalisierten und privatisierten Dienstleistungsbereichen. Hieraus entstehen auch neue Herausforderungen für die betriebliche Personal- und Organisationswirtschaft, für die Interessenvertretung der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen und für staatliche Bildungsinstitutionen hinsichtlich der beruflichen Erstausbildung.

Schon in den 60er Jahren, als das duale, d.h. betrieblich und schulisch organisierte Ausbildungssystem modernisiert wurde, bestand das Ziel darin, die berufliche Erstausbildung den wirtschaftlichen Entwicklungen anzupassen und dabei die Interessen des Staates, der Arbeitnehmerschaft und der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu berücksichtigen. Um den flexibleren Einsatz von qualifizierten Arbeitskräften zu gewährleisten, wirkte das Bundesinstitut für Berufsbildung einer zu engen beruflichen Spezialisierung und den unübersichtlichen Ausbildungsregelungen entgegen und förderte die Basisqualifikation in Ausbildungsberufen. Folglich sank die Zahl von 900 Ausbildungsberufen in den 50er Jahren kontinuierlich auf zuletzt 355 anerkannte Ausbildungsberufe im Jahr 2000.

Die Zahl der 2001 abgeschlossenen Ausbildungsverträge in den neu geordneten und neuen Berufen zeigt, dass sich die alte Grenze zwischen gewerblich-technischen und kaufmännischen Berufen zunehmend auflöst. Im Vergleich zum Vorjahr stieg die Zahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge in den neu geordneten und neuen Berufen um 9,5 % auf 55.690, in den Berufen Fachinformatiker/-in sogar um 14,8 %, Informatikkaufmann/-frau um 21,3 %, Mechatroniker/-in um 19,4 % und in der Mediengestaltung im Handwerk um 10,4 %.

Qualitätssicherung der beruflichen Erstausbildung

Ausgelöst u.a. durch den wachsenden Einfluss von neuen Technologien in einer zunehmend wissensbasierten Ökonomie wird derzeit erneut eine Modernisierung der Berufsbilder, der Ausbildungsinhalte und -dauer, der Lernkonzepte und der Prüfungen für notwendig gehalten. Um dem hohen Innovationstempo durch neue Technologien gerecht zu werden, sollen die Berufsbilder weiterhin zügig und flexibel verändert werden. Auch die Ausbildungszeiten stehen auf dem Prüfstand. Denn sie sind im internationalen Vergleich sehr lang und

verbessern – verschiedenen Einschätzungen zufolge - nicht zwangsläufig das Qualifikationsniveau. Zudem gibt es Überlegungen, den Ausbildungsbereich in verschiedene Teile (Module) zu gliedern. Damit sollen die betrieblichen Ausbildungsplätze den vielfältigen Bedürfnissen der Unternehmen angepasst werden, um einem Fachkräftemangel entgegen zu wirken bzw. vorzubeugen und den Auszubildenden eine größere berufliche Mobilität zu ermöglichen.

Des Weiteren stehen neue Qualifikationsinhalte infolge des Wandels von Berufsbildern zur Debatte. Aus gewerkschaftlicher Sicht wird u.a. gefordert, dass allen Auszubildenden Basisqualifikationen vermittelt werden, die ihre berufliche Flexibilität im Erwerbsleben gewährleisten sollen. Dazu gehört der Umgang mit Informationstechnik, Medienkompetenz, Strategien des lebenslangen Lernens, aber auch Schlüsselqualifikationen wie soziale Kompetenz, Teamfähigkeit und Projekt- und Prozessarbeit. Die zu starre Grenze zwischen Hochschul- und Berufsausbildung sollte durchlässiger werden, um für hochqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vielfältige Karrierewege zu eröffnen.

Von der fach- zur produktorientierten Ausbildung

Nicht nur weltwirtschaftliche Entwicklungen und neue Berufsbilder sorgen für einen Wandel der Berufsausbildung. Vielmehr entstehen durch qualifizierte Zukunftsarbeitsplätze auch neue Anforderungen an Beschäftigte und Auszubildende. Als Ziel der Aus- und Weiterbildung wird nicht mehr nur eine fachorientierte Berufsqualifizierung zur Sicherung eines reibungslosen Ablaufs des Produktionsverfahrens gesehen. Um im internationalen Wettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben, wird heute immer mehr die Einschätzung vertreten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an der Entwicklung von innovativen Produkten, neuen Herstellungsverfahren und organisatorischen Lösungen beteiligt werden sollen. Vor allem in Unternehmen der neuen Wachstumsbranchen, die durch hohen Innovationsdruck, kürzere Produktionszyklen und projektorientierte Produktionsverfahren gekennzeichnet sind, wandelt sich das geforderte Profil: Weg vom rein fachbezogenen Spezialistentum hin zu produktorientierten Generalisten, die den Geschäftsprozess ständig im Auge haben und zudem über beratende organisatorische Fähigkeiten verfügen. In diese Richtung sollen Auszubildende verstärkt trainiert werden.

Auf der anderen Seite wird jedoch auch deutlich, dass seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von der Belegschaft zunehmend die Bereitschaft zu flexiblen Arbeitsverhältnissen, befristeter Beschäfti-

gung und freiberuflicher Mitarbeit erwartet wird, so dass die lückenlose Erwerbstätigkeit in einem Unternehmen – vormals entscheidendes Kriterium von Betriebsidentität – nicht mehr als Normalfall gelten kann.

Bildungspolitische Aussichten

Ziel der Berufsbildungspolitik der Bundesregierung ist eine grundlegende Modernisierung der dualen Berufsausbildung, die die Ausbildungsbereitschaft der Betriebe stärkt, neue und wachsende Beschäftigungsfelder für die Berufsausbildung erschließt und damit die Ausbildungschancen der Jugendlichen verbessert. Entsprechend einer gleichstellungspolitischen Strategie soll insbesondere die Ausbildung junger Frauen in den IT-Berufen gefördert werden. Dass die Gestaltung einer zukunftsfähigen Berufsausbildung als gemeinsame Aufgabe begriffen wird, zeigen die diesbezüglichen Vereinbarungen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit und die bereits von der Bundesregierung eingeleiteten Maßnahmen.

Quellen:

bei den Bearbeiterinnen abrufbar (ORR'n Ermtraud)

*Bearbeiterinnen: Dr. des. Dipl.-Soz. Yvonne Bauer,
ORR'n Katharina Ermtraud, Fachbereich V*

Kulturverträglichkeitsprüfung

vom 31.1.2003, lfd. Nr. 7/2003

Der zwischen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN geschlossene Koalitionsvertrag beschreibt die weitere **Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Kunst und Kultur** als einen Schwerpunkt der kulturpolitischen Arbeit in der 15. Legislaturperiode. Erreicht werden soll dies unter anderem durch die **stärkere Berücksichtigung der kulturellen Dimension der Gesetzgebung und gegebenenfalls auch von großen Planungsvorhaben**, die als Kulturverträglichkeitsprüfung bezeichnet wird.

Wie die Kulturverträglichkeit im Einzelnen geprüft werden soll, lässt der Koalitionsvertrag offen. Der Deutsche Kulturrat fordert die Einrichtung **eines Frühwarnsystems**, das Aktionen auslöst, wenn etwa in den Bereichen der Steuer- oder Sozialgesetzgebung der Kulturbereich unmittelbar oder mittelbar berührt wird. Die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien, Staatsministerin Christina Weiss, hat in einer ersten Stellungnahme den **Anspruch** erhoben, **künftig alle im Bundestag behandelten Gesetzesvorlagen auf ihre Kulturverträglichkeit zu prüfen**. Dies entspreche auch dem Selbstverständnis ihrer Behörde als Querschnittsministerium. Als Beispiel für eine bereits in dieser Legislaturperiode geleistete, erfolgreiche Kulturverträglichkeitsprüfung nannte die Staatsministerin unter anderem die Diskussion um die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden von Unternehmen für gemeinnützige Organisationen und Verbände.

Terminologisch erinnert der Begriff der Kulturverträglichkeit an den der Umweltverträglichkeit, die nach dem Gesetz über die **Umweltverträglichkeitsprüfung** bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben zur wirksamen Umweltvorsorge zu prüfen ist. Mit der Umweltverträglichkeitsprüfung soll sichergestellt werden, dass die Auswirkungen auf die Umwelt frühzeitig und umfassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden und die Ergebnisse dieser Prüfung so früh wie möglich bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit berücksichtigt werden. Verglichen damit würde eine Kulturverträglichkeitsprüfung in dem oben beschriebenen Verständnis weitergehen, da sie auch legislative Maßnahmen erfassen soll. Was diesen umfassenden Anspruch angeht, entspräche sie eher der im Rahmen des „Gender Mainstreaming“ vorzunehmenden **Gleichstellungsprüfung** (vgl. § 2 der am 1. September 2000 in Kraft getretenen Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO); zum Gender Mainstreaming vgl. Aktueller Begriff 43/02).

Soweit die **Prüfung kultureller Verträglichkeit bei großen Planungsvorhaben** angestrebt wird, ist diese **im geltenden Recht tendenziell bereits angelegt**. So sind im Bereich der Bauleitplanung auch „die kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung“ und die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 5 Nr. 3, 5 Baugesetzbuch).

Inhaltlich und begrifflich dürfte der Gedanke einer Kulturverträglichkeitsprüfung am meisten mit der Querschnittsklausel des **Art. 151 Abs. 4 EG-Vertrag** übereinstimmen. Sie lautet: „Die Gemeinschaft

trägt bei ihrer Tätigkeit aufgrund anderer Bestimmungen dieses Vertrages den kulturellen Aspekten Rechnung, insbesondere zur Wahrung und Förderung der Vielfalt ihrer Kulturen.“ Die Bestimmung wird als Verpflichtung der Europäischen Gemeinschaft verstanden, bei allen ihren Tätigkeiten im Rahmen des EG-Vertrages kulturelle Aspekte zu berücksichtigen, wobei die **Pflege der kulturellen Vielfalt im Vordergrund** steht. Dies soll unter Beachtung des **Grundsatzes der bestmöglichen Kulturentfaltung** geschehen: Zwar wird **kein genereller Vorrang der Kultur** vor anderen Vertragszielen angenommen. Gefordert wird aber, dass **schwerwiegende Beeinträchtigungen** kultureller Belange entweder gänzlich unterbleiben oder aber **zumindest ausgeglichen** werden müssen. Deswegen wird Art. 151 Abs. 4 EG-Vertrag von Kulturverbänden wie dem Deutschen Kulturrat bereits als Kulturverträglichkeitsklausel bezeichnet. Der Kulturrat bedauert allerdings, dass die im englischen Sprachraum als „cultural compatibility“ bekannte Kulturverträglichkeit trotz ihres Niederschlags im EG-Vertrag noch ein stumpfes Schwert sei. Sie sei noch nicht hinreichend konkretisiert und müsse auch in einer Europäischen Verfassung verankert werden.

Soweit sie Gesetze betrifft, handelt es sich bei der Kulturverträglichkeitsprüfung in der Sache um eine **kulturbezogene Form der Gesetzesfolgenabschätzung**, die allgemein helfen soll, die wahrscheinlichen Folgen und Nebenfolgen von Regelungsvorhaben zu ermitteln und zu beurteilen. Zur Gesetzesfolgenabschätzung sind die Bundesministerien nach § 44 GGO verpflichtet. Nach § 45 GGO in Verbindung mit Anlage 8 zur GGO ist die Beauftragte für Kultur und Medien jedoch nur an Gesetzgebungsverfahren zu beteiligen, wenn Belange der Kultur- oder Medienpolitik berührt sind. Zudem entscheidet sie nicht selbst darüber, ob ihr Aufgabenbereich betroffen ist, vielmehr liegt die frühzeitige und umfassende Beteiligung nach § 19 Abs. 1 GGO in der Verantwortung des federführenden Ministeriums. Entsprechend wird von der Bundesbeauftragten für Kultur und Medien eine **Änderung der GGO mit dem Ziel** angestrebt, die **Position der Bundesbeauftragten** im Gesetzgebungsverfahren und bei nicht-legislativen Maßnahmen **zu stärken**. Unabhängig davon könnte allein die Existenz des Begriffs der Kulturverträglichkeit als politisches Schlagwort dazu beitragen, dass die Belange der Kultur bei Gesetzgebungsvorhaben künftig stärker berücksichtigt werden.

Quellen:

- Koalitionsvertrag „Erneuerung, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit“ vom 16. Oktober 2002, abrufbar unter <http://www.spd.de/servlet/PB/show/1023294/Koalitionsvertrag.pdf>

- Zimmermann, Olaf: Kulturverträglichkeit, abrufbar unter <http://www.kulturrat.de/themen/kultur24-11-02.HTM>
- Grabitz/Hilf: Das Recht der Europäischen Union, München, Stand Februar 2002
- heute im Bundestag (hib) vom 14. November 2002 (Nr. 251): Begriff der Kulturverträglichkeit im Ausschuss kontrovers diskutiert, abrufbar unter http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2002_251/02.html

Bearbeiter: RD Dr. Lorenz Müller; Dr. Otto Singer, Fachbereich X

Energie – Technologie – Naturwissenschaft

Galileo – das europäische GPS

vom 8.4.2003, lfd. Nr. 14/2003

Das Global Positioning System (GPS) ist ein amerikanisches Navigationssystem, mit dem jederzeit und überall der genaue Standort nach Längen- und Breitengrad sowie Höhe bestimmt werden kann. Dazu benötigt der Nutzer ein Empfangsgerät, das Signale von Satelliten auffängt. In der Praxis leitet GPS z.B. den Autofahrer bis auf wenige Meter genau zum Ziel, hilft Such- und Rettungsdiensten beim Auffinden von Lawinopfern oder dient als Vermessungsinstrument im Straßenbau. Ursprünglich wurde das GPS von den USA in Zeiten des Kalten Krieges ausschließlich für militärische Zwecke entwickelt, um eine genauere Navigation, z.B. auf See, zu gewährleisten. Insgesamt wurden 30 GPS-Navstar-Satelliten im Weltraum stationiert, von denen mindestens 24 ständig Signale zur Erde senden. Seit 1995 steht das GPS auch der zivilen Bevölkerung kostenlos zur Verfügung, allerdings mit einer deutlich herabgesetzten Genauigkeit des Signals. Dieses kann beinahe weltweit empfangen werden, lediglich in sehr hohen Breiten oder in Häuserschluchten ist mit Problemen zu rechnen. Zudem hält sich das amerikanische Militär die Möglichkeit offen, das Signal bei Bedarf in einzelnen Krisenregionen (wie z.B. im Irak) zu verschlüsseln oder ganz abzuschalten, um einem feindlichen Missbrauch vorzubeugen. So geschehen während des Kosovo-Krieges, als in einigen Teilen Süd- und Südosteuropas die GPS-Nutzung nur beschränkt möglich war. Neben vorübergehenden Problemen bei Verkehrsleitsystemen könnte ein zeitweiliger Ausfall des zivilen GPS-Signals zu Schäden von 17 Mio. Euro pro Stunde allein im europäischen Kommunikations- und Finanzsektor führen. Da neben den USA lediglich die ehemalige Sowjetunion mit ihrem Projekt GLONASS (GLOBAL NAVIGATION SATELLITE SYSTEM) an der Satellitennavigation gearbeitet hat, diese ihr System jedoch nie ausreichend ausbauen konnte, verfügt die USA über ein milliardenschweres Monopol. Obwohl anfangs nur als Nebenprodukt gedacht, wird das GPS inzwischen zu 90 % zivil genutzt. Im Jahr 2001 wurden allein in Europa mehr als

6 Mio. GPS-Empfänger betrieben, und bis 2020 rechnet man sogar mit mindestens 1 Mrd. Nutzer weltweit. Um sich an diesem Milliarden-geschäft zu beteiligen und sich aus der ständigen Abhängigkeit von den USA in der internationalen Funknavigation zu befreien, wird in der EU seit 1994 an dem europäischen Pendant zu GPS, dem Projekt Galileo, gearbeitet.

Was kann Galileo leisten?

Galileo umfasst 30 Satelliten (Maße Satellit: 2,7 m x 1,2 m x 1,1 m; Gewicht: 675 kg), die voraussichtlich ab dem Jahr 2008 in 23.616 km Höhe und mit einer Bahnneigung von 56° zum Äquator die Erde umkreisen werden; hinzu kommen zahlreiche Kontrollzentren, globale Stationsnetzwerke und lokale Stationen am Boden. Somit ist eine weltweite Abdeckung garantiert. Der entscheidende Unterschied zu den bereits bestehenden Systemen GPS und GLONASS ist, dass Galileo nur für die zivile Nutzung konzipiert wurde. Einsatzgebiete könnten in erster Linie die Ortung, Leitung und Optimierung sämtlicher Verkehrsströme, aber auch Bereiche wie Wirtschaft, Bau, Telekommunikation, Umwelt usw. sein. Es ist anzunehmen, dass sich die satellitengestützte Positionsbestimmung relativ schnell bei einer breiten Masse der Bevölkerung weltweit als alltäglicher Service durchsetzt. Allerdings werden die Galileo-Dienste, im Unterschied zu GPS, für den Nutzer zum größten Teil kostenpflichtig sein. Insgesamt werden fünf verschiedene Dienste angeboten: Der sogenannte Open Service, der kostenlos ist und mit einer Genauigkeit zwischen 5 m und 30 m für die Massenmarkt-Anwendungen bestimmt ist, der Commercial Service (Mehrwertdienste mit höheren Leistungen), der Public Regulated Service (Dienst mit Zugangskontrolle für Sicherheits- und Schutzbehörden), der Search and Rescue Service (für humanitäre Such- und Rettungsdienste) sowie der Safety-of-Life Service (für sicherheitskritische Anwendungen wie den Luftverkehr mit weltweit hoher Integrität). Diese Dienste sind kostenpflichtig und beinhalten, je nach gebuchtem Dienst, den Empfang von verschlüsselten, genaueren und störresistenten Signalen.

Die Planungsstufen

Der erste Schritt, der in Zusammenarbeit der Europäischen Kommission, der Europäischen Raumfahrtorganisation ESA sowie der Europäischen Organisation für die Sicherheit der Flugnavigation Eurocontrol entwickelt wurde, ist das Projekt EGNOS (European Geostationary Navigation Overlay Service), das ab 2004 den Betrieb im All aufneh-

men soll. EGNOS wird die Systeme GPS und GLONASS, die nicht miteinander kompatibel sind, ergänzen. Eine größere Genauigkeit in der Satellitennavigation von zur Zeit 7-20 m auf 3-5 m soll zu Verbesserungen in der Luft- und Schifffahrt führen. Der zweite Schritt beinhaltet das Projekt Galileo, das sich in 3 verschiedene Phasen gliedert: die Entwicklungsphase (2002-2005), die Errichtungsphase (2005-2007) und schließlich ab 2008 die Inbetriebnahme von Galileo.

Die Kostenfrage

Man schätzt, dass die Entwicklungsphase etwa 1,1 Mrd. Euro kosten wird, was zu je 50% die EU und die ESA finanziert. Für die zweite Phase werden etwa 2,15 Mrd. Euro veranschlagt, die sich die EU, die ESA sowie die beteiligte Industrie im Rahmen einer Private-Public-Partnership teilen sollen. Gemeinsam will man neben der Errichtung auch den Betrieb und die Vermarktung von Galileo gestalten. In der dritten Phase wird mit jährlichen Betriebskosten von 220 Mio. Euro gerechnet, welche überwiegend die Industrie tragen muss. Für die Umsetzung der Phasen zwei und drei, also zur Realisierung der Infrastruktur im All und am Boden, wurde das Unternehmen Galileo Industries gegründet. Es ist ein Joint Venture der Firmen Astrium (50%), Alcatel Space (25%) und Alenia Spazio (25%). Auch diese Phase wird teilweise von der EU, der ESA sowie den jeweiligen Mitgliedstaaten unterstützt.

Chancen und Risiken

Galileo wird mit den Systemen GPS und GLONASS kompatibel sein. Das verspricht eine zuverlässigere Verfügbarkeit der Dienstleistung auch in hohen Breitengraden bzw. Straßen- oder Häuserschluchten sowie mit einem Meter Genauigkeit eine wesentlich größere Präzision als GPS. Kritiker geben jedoch zu bedenken, dass eben diese Präzision auch militärisch missbraucht werden könnte. Mittlerweile interessieren sich bereits Drittländer wie China, Kanada, die Ukraine, Japan oder Indien für Galileo. Es ist also nicht auszuschließen, dass sich in Zukunft eine Vielzahl neuer Märkte und Möglichkeiten eröffnen werden (geschätzter Wert: 270 Mrd. Euro). Problematisch ist, dass dies nur realisiert werden kann, wenn die Industrie, wie geplant, den ihr zugeordneten Teil der Finanzierung (mindestens zwei Drittel) übernimmt. Den veranschlagten Kosten steht aber für die europäische Industrie sowie für die wissenschaftlichen Institute und Hochschulen eine beachtliche Nutzenerwartung von Galileo gegenüber. So rechnet man, bezogen auf die notwendige Entwicklung und Fertigung von

Empfangssystemen sowie das Entstehen neuer Dienstleistungen, europaweit mit 140.000 neuen Arbeitsplätzen. Folglich verspricht das Projekt Galileo nicht nur Autonomie und die Sicherung einer nachhaltigen Mobilität, sondern auch enorme volkswirtschaftliche Vorteile. Dies gilt insbesondere für Deutschland, denn am 28.03.2003 haben sich Italien und Deutschland geeinigt, dass der Hauptsitz des Unternehmens Galileo Industries in Deutschland sein wird; die Entscheidung, ob ausschließlich im Raum München bzw. ganz oder zu Teilen in Ostdeutschland, ist noch offen.

Quellen:

- www.elektroniknet.de
- www.handelsblatt.com
- www.heise.de
- www.heute.t-online.de

Bearbeiterin: Linda Brochlos (Praktikantin); Fachbereich VIII

Biochips - Genchips - Snips

vom 6.5.2003, lfd. Nr. 16/2003

In der Bio- und Gentechnik hat die Chiptechnologie entscheidende Bedeutung erlangt. Mit Hilfe von Biochips gelingt es, unterschiedliches biologisches Material effizienter, schneller und im Allgemeinen auch kostengünstiger unter Verwendung geringster Mengen an Ausgangsmaterial zu analysieren. Ein Biochip etwa von der Größe einer Briefmarke oder auch nur eines Fingernagels kann Tausende biologischer Reaktionen in wenigen Sekunden ausführen. Besondere Bedeutung haben in den letzten Jahren Genchips für diagnostische und prädiktive medizinische Tests mit ihren ständig weiter entwickelten Analysesystemen erlangt.

Biochips bestehen aus einem festen Träger, auf dem bestimmte Biomoleküle (z. B. Eiweißfragmente) räumlich getrennt voneinander fixiert sind. Diese Anordnung erlaubt es, Wechselwirkungen der auf dem Chip enthaltenen Biomoleküle mit anderen Komponenten rasch zu durchmustern, meist mit Hilfe fluoreszierender Substanzen. Die

Chipoberfläche ist in ein Zellenraster unterteilt, und jede Molekülsorte besetzt eine Zelle.

Genchips - auch DNA-Chips oder DNS-Mikroarrays genannt - sind eine Spezialform der Biochips. Sie bestehen aus kleinen Plättchen aus Glas, Plastik, Silikon oder Gold, die mit definierten DNA-Fragmenten beladen sind, z. B. von Genen oder defekten Genen, die bestimmte Krankheitsrisiken bedingen, oder auch von pathogenen Keimen oder biologischen Kampfstoffen.

Prinzip des Genchips

Auf speziell behandelte Glaträger werden mit Hilfe des DNA-Chip-Roboters ausgewählte, im Labor hergestellte Erbgut-Stücke (deren Eigenschaften genau bekannt sind) als DNA-Einzelstränge in schachbrettförmiger Anordnung aufgebracht. Da das Erbgut als doppelsträngige DNA (Doppelhelix) vorliegt, muss es für das Verfahren zuvor in Einzelstränge aufgespalten werden. Anschließend werden gezielt bis zu 10 000 dieser DNA-Abschnitte vervielfältigt und auf ebenso vielen Feldern des Chips als so genannte DNA-Sonden fixiert. In jedem Feld befinden sich dann zahlreiche Kopien einer bestimmten Gensequenz.

Für den Gentest zur Bestimmung genetischer Charakteristika einzelner Personen wird eine Blut- oder Gewebeprobe isoliert, die enthaltene DNA ebenfalls einzelsträngig vervielfältigt und mit einem Farbstoff oder einer fluoreszierenden Substanz markiert. Die isolierte DNA wird auf den Chip geträufelt. Diejenigen DNA-Einzelstränge aus der Probe, die aufgrund der Reihenfolge ihrer Basen zu den auf dem Chip bürstenartig fixierten DNA-Sonden passen, bleiben an diesen hängen und verbinden sich auf der Chipoberfläche zu einem Doppelstrang. Aufgrund des Markierungsfarbstoffs oder der fluoreszierenden Substanz wird die Verbindung sichtbar. Mit computergesteuerten Lesegeräten erfolgt die Identifizierung und Auswertung der genetischen Muster. Abhängig davon, an welche Gen-Stücke des Chips (Fänger-DNA) sich die DNA aus dem Blut des Patienten anlagert, lassen sich bestimmte genetisch bedingte Krankheiten diagnostizieren. Spezielle Gene, Gendefekte oder Genvarianten, die z. B. die Entstehung von Krebs oder HIV begünstigen, sind mit dem Verfahren nachweisbar.

Weltweit erstmals gelang es inzwischen deutschen Bio-Chip-Entwicklern, mit Hilfe von integrierten Goldelektroden auf einem nur ca. 0,25 cm² großen Silizium-Biochip einen rein elektrischen DNA-

Nachweis zu führen, der ohne optische Methoden auskommt und keine großen und teuren Geräte erfordert. Mit dem neuen Minilabor im Chipformat erfolgt die DNA-Analyse durch elektrochemische Reaktionen mit anschließender elektronischer Auswertung in einem speziellen Lesegerät. Diese neue Chiptechnologie wurde entwickelt für schnelle, störsichere und automatische Vor-Ort-Analysen in Krankenhäusern, beim niedergelassenen Arzt, in der Lebensmittelanalytik sowie in der Pharma-, Agro- und Umweltanalytik.

Anwendungen

Hauptanwendungsgebiet der Biochip-Technologie ist gegenwärtig die biomedizinische Grundlagenforschung. Gearbeitet wird an der Entwicklung von Biochips für die Diagnose und Therapie bestimmter Erkrankungen, die Herstellung individueller Arzneimittel, die Lebensmittel- und Umweltanalytik sowie die Gerichtsmedizin. Es sind bereits Genchips verfügbar, die charakteristische DNA-Fragmente von pathogenen Keimen als Fänger enthalten, um Mikroorganismen in Lebensmitteln, im Abwasser oder in Gewebeproben nachzuweisen. Mit Genchips lassen sich gezielt einzelne Gene und deren Aktivität in verschiedenen Krankheitsstadien (z. B. bei den einzelnen Hepatitis-C-Verlaufsformen) bestimmen sowie Genmutationen (Veränderungen des Erbguts) und genetische Variationen (so genannte „Snips“) identifizieren mit dem Ziel, die Anfälligkeit für bestimmte Krankheiten zu diagnostizieren und die Wirksamkeit von Medikamenten für einen bestimmten Patienten zu testen.

Die genetischen Variationen - als **Snips** oder **SNPs** bezeichnet - sind nach der fast vollständigen Entschlüsselung des menschlichen Erbguts, des Genoms, für Genforscher von besonderem Interesse. SNP ist die Abkürzung für „Single nucleotide polymorphism“. Es handelt sich hierbei um Stellen im Genom, an denen ein Basenpaar von der üblichen Bausteinfolge abweicht. Bei den 3,2 Milliarden Bausteinen (Basenpaaren) im menschlichen Erbgut mit ca. 30 000 Genen gibt es von Person zu Person Hunderttausende bis Millionen dieser punktuellen Abweichungen. Sie bestimmen die Individualität des Menschen. Die Aufdeckung dieses individuellen genetischen Profils wird als Genotypisierung bezeichnet. Snips spielen eine wachsende Rolle auf den Gebieten der Genomkartierung und der Arzneimittelentwicklung. Mit der Untersuchung dieser Variationen speziell im Hinblick auf die Arzneimitteltherapie beschäftigt sich die Pharmakogenetik. Die pharmazeutische Industrie knüpft große Erwartungen

an die Erforschung der Snips, da sie von entscheidender Bedeutung für die Entwicklung individueller Arzneimittel sein könnten. Snips erwiesen sich nämlich bereits als wesentliche Ursache für die unterschiedliche Empfindlichkeit einzelner Personen gegenüber Krankheiten und Krankheitserregern sowie im Hinblick auf Wirksamkeit und Sicherheit bestimmter Medikamente. Dasselbe Arzneimittel kann - abhängig von den Snips - bei den einzelnen Patienten unterschiedliche Reaktionen und Nebenwirkungen auslösen. Die Forschung auf diesem Gebiet steht erst am Anfang.

Genchips sollen auch dazu dienen, den Wirkort eines Arzneimittels - sein „target“ - genetisch genauer einzukreisen oder Krankheitsgene gegen einen Wirkstoff zu testen. Forschungen auf diesem Gebiet verfolgen das Ziel, „maßgeschneiderte“ Medikamente für einzelne Patienten zu entwickeln, die eine genauere Dosierung erlauben sowie Nebenwirkungen und Unverträglichkeiten minimieren.

Mit einer neuen Generation von Biochips, den **Proteinchips**, können auch andere molekulare Reaktionen, z. B. die Ankoppelung eines Arzneimittelwirkstoffs an ein Zielprotein im Organismus, die Beteiligung von Eiweißstoffen an bestimmten Erkrankungen sowie Wechselwirkungen von Medikamenten mit Körperproteinen, untersucht werden.

Quellen:

- Berliner Zeitung Nr. 23, 28.01.2002
- Bundesministerium für Bildung und Forschung: Aktuell 21/03, 13.02.2003
- Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 263, 12.11.2002
- Forschen in Jülich 1/2003 - Leben, S. 10
- VDI Nachrichten Nr. 36, 07.09.2001; Nr. 9, 28.02.2003; Nr. 12, 21.03.2003; Nr. 13, 28.03.2003

Bearbeiterin: Dr. Hildegund Seydel, Fachbereich VIII

Erneuerbare Energien

vom 16.9.2003, lfd. Nr. 27/2003

Die Sicherstellung der Energieversorgung ist von grundsätzlicher Bedeutung für jede Volkswirtschaft. Der Weltenergieverbrauch hat sich seit 1950 mehr als vervierfacht. Dabei verbrauchen die Menschen

in den Industrieländern, die nur 25 % der Weltbevölkerung stellen, rund 75 % der Energie. Die weltweite Energieversorgung wird heute zu 80 % durch den Verbrauch fossiler Energien (Erdöl, Erdgas und Kohle) abgedeckt, was zugleich die Hauptursache für den Treibhauseffekt ist. Einerseits sind die zur Zeit genutzten Energieträger endlich, andererseits steigt der Energieverbrauch weiter, voraussichtlich am stärksten in den Entwicklungsländern.

Auch in Deutschland stammt die Energie größtenteils aus der Nutzung fossiler Energieträger und der Kernenergie. Erneuerbare Energien (Wasserkraft, Windenergie, Sonnenenergie, Biomasse und Geothermie) waren im Jahr 2002 mit etwa 8 % an der Stromversorgung beteiligt. Wegen der geringen Energiedichte und der ungesicherten Verfügbarkeit insbesondere von Sonnen- und Windenergie ersetzen die erneuerbaren Energien nur einen Teil der herkömmlichen Kraftwerksleistung.

Die Bundesregierung hat am 17. April 2002 eine Nachhaltigkeitsstrategie für Deutschland beschlossen und durch insgesamt 21 Indikatoren und Ziele präzisiert, zu denen auch der Ausbau der erneuerbaren Energien zählt. Zentrale Aussagen hierzu sind, den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung bis zum Jahr 2010 zu verdoppeln. Bis Mitte des Jahrhunderts sollen erneuerbare Energien rund die Hälfte des Energieverbrauchs decken. Im Juni 2004 ist eine Internationale Konferenz für erneuerbare Energien in Bonn geplant.

Trotz des in den letzten Jahren deutlich gestiegenen Anteils der erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung erfordert ihr weiterer Ausbau derzeit noch eine gezielte staatliche Unterstützung. Diese reicht von der Förderung von Forschung und Entwicklung über die Gewährung von Investitionsanreizen zur Nachfragestimulierung bis hin zu gesetzlichen Einspeise- und Vergütungsregelungen. Der Deutsche Bundestag hat mit der Verabschiedung des auf parlamentarischer Initiative beruhenden **Erneuerbaren-Energien-Gesetzes** (EEG) vom 29. März 2000 einen entscheidenden Schritt in Richtung auf eine zukunftsfähige Energieversorgung eingeleitet. Mit dem EEG wurde das in Deutschland durch das Stromeinspeisungsgesetz bereits 1991 eingeführte Einspeise- und Vergütungssystem zugunsten regenerativen Stroms an die Bedingungen im liberalisierten Strommarkt angepasst und verbessert.

Das EEG regelt die Netzeinspeisung und Vergütung von Strom aus Wasserkraft, Windkraft, solarer Strahlungsenergie, Geothermie, Depo-

niegas, Klärgas, Grubengas und Biomasse. Es verpflichtet die Stromnetzbetreiber zur Abnahme regenerativ erzeugten Stroms und zur Zahlung von Mindestvergütungen an die Erzeuger. Die Vergütungshöhe orientiert sich an den Kosten, die bei der Gewinnung regenerativen Stroms entstehen. Sie hängt auch ab von der Art des Energieträgers und teilweise von der elektrischen Leistung der Anlagen sowie bei Windkraftanlagen vom Standort. Die Mindestvergütungen sind - mit Ausnahme der Wasserkraft - auf zwanzig Jahre, bezogen auf das Jahr der Inbetriebnahme, befristet. Für Anlagen, die nach dem 1. Januar 2002 in Betrieb gegangen sind, greift eine Absenkung der Vergütungssätze (Degression) um einen gesetzlich festgelegten Prozentsatz.

Wasserkraft hatte im Jahr 2002 einen Anteil von etwa 4,2 % an der heimischen Stromerzeugung. Dies ist mehr als die Hälfte des Stroms, der in Deutschland insgesamt aus erneuerbaren Energien erzeugt wird. Damit ist die Wasserkraft zurzeit noch die wichtigste erneuerbare Energiequelle.

Das stärkste Wachstum verzeichnete in den vergangenen Jahren die **Windkraft**, die 2002 einen Anteil von 3 % an der Stromerzeugung hatte. Trendanalysen zur Nutzung von Windenergie zufolge werden bis zum Jahr 2020 10 % des gesamten Stroms in Europa durch Wind erzeugt werden. Die Windkraft trägt im Bundesgebiet regional unterschiedlich stark zur Stromversorgung bei. Spitzenreiter sind die norddeutschen Regionen. Die zukünftige Nutzung der Offshore-Windenergie bietet große Energiepotenziale. Der zunehmende Ausbau der Windenergienutzung führt jedoch vermehrt zu Konflikten zwischen Natur- und Umweltschützern. Für die Netzbetreiber kommen zusätzliche Kosten für den umfangreichen Netzausbau und die Neuerschließung von Freileitungstrassen hinzu. Mit dem Ausbau der Windkraft im Offshore-Bereich sind vor allem bauliche Probleme verbunden.

Solarthermische Anlagen haben seit 1990 einen starken Aufschwung erlebt. Damit ist Deutschland der mit Abstand größte Markt für solarthermische Anlagen in Europa und eines der führenden Länder weltweit. Das Interesse an Solarenergienutzung in der Bevölkerung ist bemerkenswert, obwohl vergleichbar günstige Bedingungen wie im Strommarkt (EEG) im Wärmemarkt nicht bestehen. Die gängigen Anlagen dienen normalerweise der Warmwasserbereitung. Zusätzliche positive Signale für die Sonnenenergienutzung gehen von der **Photovoltaik** aus: technisch gesehen erstreckt sich die Nutzung vom Solartaschenrechner bis hin zum Solarkraftwerk. Die Photovoltaik leistet

derzeit mit 0,03 % den geringsten Beitrag zur Stromversorgung. Mit dem Start des 100.000 Dächer-Solarstrom-Programms und der Einführung des EEG wies sie jedoch die höchsten Wachstumsraten im Vergleich zu anderen regenerativen Energietechniken auf.

Die energetische Nutzung von **Biomasse** hat in den letzten beiden Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Klimaschutz und die Schonung fossiler Energieressourcen sind dabei nur zwei Argumente. Attraktiv sind Bioenergieträger auch unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung ländlicher Räume und der Schaffung neuer Einkommensquellen für die Land- und Forstwirtschaft. Die Stromerzeugung aus Biomasse entsprach im Jahr 2001 lediglich 1 % des gesamten Stroms. Sie steht gleichwohl in Konkurrenz zur Wärmeerzeugung und zur Treibstoffherstellung. Die Verabschiedung der Biomasseverordnung im Jahr 2001 löste eine erhöhte Nutzung **fester Biomasse** aus. **Biogasanlagen** haben dagegen stark von der Einführung des EEG profitiert.

Sowohl im Weißbuch der **Europäischen Kommission** von 1997 als auch sinngemäß im Grünbuch von 2000 wird festgestellt, dass sich „in Anbetracht des verfügbaren technischen Potenzials (...) der Anteil erneuerbarer Energieträger an der Energiebilanz der Gemeinschaft auf einem unannehmbar niedrigen Niveau“ bewegt. Zentrales Element des Weißbuches und auch des Grünbuches ist das Ziel einer Verdoppelung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch von etwa 6 % (1997) auf 12 % bis zum Jahr 2010. Als flankierende Maßnahme dazu wurde die Richtlinie 2001/77/EG vom 27.09.2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen (...) erlassen. Ziel ist, die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energiequellen an der Stromerzeugung im Elektrizitätsbinnenmarkt zu fördern und eine Grundlage für einen entsprechenden künftigen Gemeinschaftsrahmen zu schaffen.

Quellen:

- Erneuerbare Energien und nachhaltige Entwicklung, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, April 2002
- Staiß, Frithjof, Jahrbuch Erneuerbare Energien 02/03, 2003
- Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 14/91, 25.02.2000
- Grünbuch – Hin zu einer europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit, Kommission der EG, KOM (2000)769 endg., 29.11.2000

Bearbeiter: Dr. Erwin Herkommer, Fachbereich VIII

Europa (EG-, EU-Recht)

Der Europäische Rat von Kopenhagen 2002 und die EU-Osterweiterung

vom 7.1.2003, lfd. Nr. 1/2003

Die Staats- und Regierungschefs der 15 EU-Mitgliedstaaten haben bei der Tagung des Europäischen Rates (ER) am 12. und 13. Dezember 2002 in Kopenhagen die Beitrittsverhandlungen mit **Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, der Slowakei, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn und Zypern** abgeschlossen. Für die mittel- und osteuropäischen Staaten endet mit der EU-Osterweiterung und der vorangegangenen Aufnahme in die NATO die seit dem Zusammenbruch des Warschauer Paktes bestehende geopolitische Zwischenlage. Die EU schließt mit der Aufnahme von 10 neuen Mitgliedern die größte Erweiterungsrunde in ihrer Geschichte ab. Sie besteht anschließend aus 25 Mitgliedstaaten, ihre Bevölkerung wächst um 75 Mio. auf dann rund 450 Mio. Einwohner. Die Erweiterung führt zu einer flächenmäßigen Vergrößerung des Territoriums der EU um ein Drittel; zugleich verschiebt sich ihr geographischer Schwerpunkt in Richtung Mittel- und Osteuropa.

Begonnen hatte der Heranführungsprozess der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten an die EU bereits kurze Zeit nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Zwangsherrschaft in der historischen Zäsur von 1989/90. Zunächst schloss die EU mit diesen Staaten sog. Europaabkommen, die bereits eine Perspektive für den Beitritt enthielten. Der ER von Kopenhagen nannte 1993 erstmals konkrete Beitrittskriterien: Eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte, die Existenz einer funktionsfähigen, den Kräften des Wettbewerbs standhaltenden Marktwirtschaft, die Übernahme des *acquis communautaire* sowie die Anerkennung der politischen Ziele der EU. Im Oktober 2002 bestätigte die Europäische Kommission auf der Grundlage der für jedes Land erstellten Fortschrittsberichte (s.a. Europa Aktuell 2, II.6.) die Beitrittsreife von zehn Kandidatenländern und empfahl, die Verhandlungen mit ihnen bis Ende 2002 abzuschließen.

Der weitere **Zeitplan** sieht vor, dass der Beitrittsvertrag nach Stellungnahme durch die Europäische Kommission und Zustimmung durch das Europäische Parlament (EP) am 16. April 2003 in Athen unterzeichnet werden soll. Nach seiner Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten und in den einzelnen beitretenden Ländern unter Berücksichtigung von Referenden, wo sie vorgesehen sind, können diese Staaten am 1. Mai 2004 der EU beitreten und ihre Völker an den im selben Monat vorgesehenen nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen. Unmittelbar nach dem Beitritt wird auch die Europäische Kommission um je 1 Mitglied aus allen neuen EU-Mitgliedstaaten verstärkt; vorübergehend kann sie dann aus 30 Mitgliedern bestehen. Das neugewählte EP muss der Ernennung des künftigen Kommissionspräsidenten durch den Rat in der Zusammensetzung des Staats- und Regierungschefs und der Kommissionsmitglieder durch den Allgemeinen Rat zustimmen. Die Amtszeit der nächsten Kommission, in der jeder Mitgliedstaat nur noch ein Mitglied stellt und die demnach maximal aus 25 Mitgliedern bestehen wird, beginnt am 1. November 2004. Zum gleichen Zeitpunkt treten auch die Bestimmungen des Vertrags von Nizza über die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung und die Beschlussfassung im Rat in Kraft.

Der ER erzielte jetzt in Kopenhagen einen Kompromiss bei der **Finanzierung** der Osterweiterung, der vorsieht, die erweiterungsbedingten Ausgaben für die Zeit zwischen 2004 und 2006 auf 40,853 Mrd. € zu begrenzen. Diese Summe überschreitet die Obergrenze, auf die sich der ER bei seiner Sondertagung im Oktober 2002 in Brüssel geeinigt hatte. Sie unterschreitet jedoch jene Ausgabenobergrenze für die neuen Mitgliedstaaten, die mit der finanziellen Vorausschau 2000 - 2006 im Rahmen der Agenda 2000 vom ER 1999 in Berlin festgelegt wurde, um 1,6 Mrd. €. Den ca. 41 Mrd. € an Transferleistungen von 2004 bis 2006 stehen Beiträge der neuen zehn EU-Mitglieder in Höhe von ca. 14 Mrd. € gegenüber. Vom Tag ihres Beitritts an nehmen sie voll an der Finanzierung der EU teil.

Der größte Anteil der genannten Transferleistungen verteilt sich auf die Finanzierung strukturpolitischer Maßnahmen im Rahmen der Regionalförderung, für die 6,1 Mrd. € (2004), 6,9 Mrd. € (2005) und 8,8 Mrd. € (2006) angesetzt sind. Mit diesen Mitteln soll schrittweise das Wohlstandsgefälle zwischen Alt- und Neumitgliedern abgebaut werden. Polen und die Tschechische Republik haben bei den Verhandlungen erfolgreich darauf gedrängt, einen Teil dieser Mittel, über drei Jahre verteilt, ohne die sonst erforderliche Beantragung von

Mitteln aus Förderprogrammen als pauschale Budgetzuschüsse (Cash-flow-Fazilität und vorübergehender Haushaltsausgleich) zu erhalten. Für die Landwirtschaft (Gemeinsame Agrarpolitik und Entwicklung des ländlichen Raums) der neuen EU-Mitglieder sind 1,9 Mrd. € (2004), 3,7 Mrd. € (2005) und 4,1 Mrd. € (2006) vorgesehen. Die neuen Mitglieder mussten akzeptieren, dass ihre Landwirte nach dem Beitritt 2004 zunächst nur Direktbeihilfen in Höhe von 25 % der entsprechenden Förderung, die den Landwirten der Altmitglieder gewährt werden, erhalten und diesen erst 2013 gleichgestellt werden. Als Kompensation dafür wurde jedoch die Regionalförderung aufgestockt.

Im Hinblick auf die Beitrittskandidaten **Rumänien** und **Bulgarien** bestätigte der ER in Kopenhagen, dass die Verhandlungen mit dem Ziel fortgeführt werden, sie entsprechend weiteren Fortschritten bei der Erfüllung der Beitrittskriterien 2007 als neue Mitglieder in die EU aufzunehmen. Zu diesem Zweck werden die Heranführungshilfen für beide Länder 2004 um 20 % und 2006 um weitere 20 % aufgestockt. Gleichzeitig wurden besondere Anstrengungen bei der Justiz- und Verwaltungsreform angemahnt.

Der ER begrüßte zudem die Aufnahme von Verhandlungen zwischen türkischen und griechischen Zyprioten unter Schirmherrschaft der VN zu einer umfassenden Lösung der **Zypern-Frage**. Falls es dort bis Ende Februar 2003 zu keiner Einigung kommt, soll die gesamte Insel Mitglied der EU werden, das Gemeinschaftsrecht jedoch zunächst nur im griechischsprachigen Südtteil Wirkung erlangen.

Nachdem der ER 1999 in Helsinki beschlossen hatte, der **Türkei** den Beitrittskandidatenstatus zu gewähren, entschied er nun in Kopenhagen über das weitere Vorgehen. Zunächst soll die Europäische Kommission die Fortschritte der Türkei bei der Umsetzung der politischen und ökonomischen Reformen auf der Grundlage der 1993 aufgestellten Kopenhagener Kriterien bewerten. Entscheidet der ER im Dezember 2004 auf der Grundlage dieses Berichts und einer Empfehlung der Kommission, dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt, wird die EU „ohne Verzug“ Beitrittsverhandlungen mit der Türkei eröffnen. Um die Türkei auf ihrem Weg zu einer EU-Mitgliedschaft zu unterstützen, verstärkt die EU die Heranführungshilfen. Parallel dazu soll die Zollunion zwischen der EU und der Türkei ausgeweitet werden.

In einer von der dänischen Ratspräsidentschaft vorbereiteten Erklärung der Staats- und Regierungschefs der 15 EU-Mitgliedstaaten

und der 10 Beitrittsländer unter dem Titel "Das eine Europa" vom 13. Dezember 2002 bezeichnen die Gipfelteilnehmer diesen Tag mit Blick auf den Abschluss der Beitrittsverhandlungen als „großen Augenblick für Europa“ und bekräftigen das Ziel, „Europa zu einem Kontinent der Demokratie, der Freiheit, des Friedens und des Fortschritts zu machen“.

Quellen:

- Europäischer Rat (Kopenhagen), 12. und 13. Dezember 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 400/02
- One Europe, Copenhagen 13. December 2002, SN 369/02
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Europa Aktuell 2, Berlin 2002

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Die erweiterte EU und ihre neuen Nachbarn

vom 1.4.2003, lfd. Nr. 11/2003

Vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion über die künftigen Grenzen der EU hat die Europäische Kommission in einer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament im März 2003 Überlegungen zur Gestaltung der Beziehungen mit den Staaten vorgelegt, die nach Aufnahme der zehn neuen Mitglieder - 2004 - sowie dem späteren Beitritt von Rumänien, Bulgarien, der Türkei und schließlich auch der Länder des westlichen Balkans jenseits der EU-Außengrenze liegen werden. Dabei geht es um folgende Staaten: die Russische Föderation, die Ukraine, die Republik Moldau, Belarus, aber auch die Mittelmeeranrainer Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marokko, Syrien, Tunesien und die Palästinensische Autonomiebehörde. Die Kommission sieht, bedingt durch die bevorstehende Erweiterung, ein gestiegenes Interesse, mit diesen Nachbarstaaten entlang der künftigen Land- und Seeaußengrenzen der EU vor allem in den Bereichen grenzüberschreitender Handel und Investitionen sowie bei der Bekämpfung von länderübergreifenden Bedrohungen

wie dem Terrorismus, der Organisierten Kriminalität, der illegalen Einwanderung und der Umweltverschmutzung zu vertraglichen Absprachen zu gelangen. Ziel der Überlegungen ist es, in diesen Ländern das Wirtschaftswachstum und den Außenhandel zu steigern und einen erweiterten Raum politischer Stabilität, bürgerlicher Freiheiten und der Rechtsstaatlichkeit zu schaffen. Durch diese neue Nachbarschaftspolitik sollen die Ursachen für Instabilität, wirtschaftlichen Niedergang, institutionelle Mängel, gesellschaftliche Konflikte, soziale Ausgrenzung und Armut bekämpft und eine friedliche und nachhaltige soziale Entwicklung unterstützt werden.

Um in Zukunft die Entstehung neuer Trennlinien in Europa zwischen Arm und Reich, zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern der EU zu verhindern und Demokratie, Wohlstand und Sicherheit auch außerhalb der Union zu fördern, regt die Kommission in ihrer Mitteilung an, an der künftigen EU-Außengrenze einen „Ring befreundeter Staaten“ entstehen zu lassen. Konkret schlägt sie vor, den o.g. Staaten eine über die teilweise bereits bestehenden Assoziierungs-, Partnerschafts-, Kooperations- und Handelsabkommen (vgl. Aktueller Begriff 3/2002) hinausgehende, enge politische und ökonomische Zusammenarbeit unterhalb einer EU-Mitgliedschaft anzubieten. Dazu heißt es: „Im Gegenzug zu nachgewiesenen konkreten Fortschritten bei der Verwirklichung der gemeinsamen Werte und der effektiven Umsetzung politischer, wirtschaftlicher und institutioneller Reformen, u.a. bei der Angleichung an den Besitzstand, sollten die Nachbarstaaten der EU in den Genuss einer engeren wirtschaftlichen Integration mit der EU kommen. Zu diesem Zweck soll Russland, den westlichen NUS [Neuen Unabhängigen Staaten] und den Ländern im südlichen Mittelmeerraum die Aussicht auf Teilnahme am Binnenmarkt der EU und auf weitere Integration und Liberalisierung zur Förderung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs (vier Freiheiten) geboten werden“.

Die Kommission sieht im gemeinschaftlichen Besitzstand der EU (acquis communautaire) ein bewährtes Vorbild für die angestrebte Errichtung gemeinsamer Märkte und die Festlegung gemeinsamer Standards für gewerbliche Waren, Dienstleistungen, Energie- und Telekommunikationsnetze, Umwelt- und Verbraucherschutz, Gesundheits-, Arbeits- und Qualitätsmindestnormen. Ein besonderes Augenmerk richtet die Kommission auf die Eindämmung der Armut und die Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen am angestrebten Wirtschaftswachstum in den betroffenen Ländern. Zu diesem Zweck sollen Maßnahmen zur so-

zialen Integration und Projekte in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Ausbildung, Wohnungsbau, Konfliktprävention sowie Korruptions- und Drogenbekämpfung besonders gefördert werden.

Der Präsident der Europäischen Kommission und der für Außenbeziehungen zuständige Kommissar sprechen von der „Vision einer neuen Nachbarschaft“. Neben der Aussicht auf Teilnahme an den vier Freiheiten des Binnenmarktes erhielten diese Staaten mit insgesamt über 385 Mio. Einwohnern eine konkrete Perspektive, am „vollen Potenzial unserer gemeinsamen Verkehrs-, Energie-, Umweltschutz-, Forschungs-, Kultur- und Bildungspolitik“ teilzunehmen. Voraussetzung dafür sei jedoch, „dass diese Länder unsere gemeinsamen Werte teilen und mitwirken an gemeinsamen Initiativen, um gemeinsame politische Ziele zu verfolgen.“

Um das ehrgeizige Ziel der Bildung eines weit über die Grenzen Europas hinausgehenden offenen und integrierten Marktes zu erreichen, schlägt die Kommission vor, mit den Staaten, die dazu bereit sind, länder- bzw. regionenspezifische Aktionspläne zu erstellen. Diese Aktionspläne sollen die bisherige und die künftige Arbeit, Ziele und Maßstäbe der Beziehungen der EU zu ihren Nachbarstaaten miteinander verknüpfen. Sie treten an die Stelle der bislang beschlossenen Gemeinsamen Strategien und legen die politischen Ziele, anhand derer die konkreten Fortschritte gemessen werden, fest. Finanzielle Zusagen und technische Hilfe der EU sollen schrittweise und jeweils in Abhängigkeit von der Realisierung der vereinbarten Reformziele getroffen werden. Darüber hinausgehende Zusagen und Hilfen werden angeboten, um den in den betroffenen Staaten erzielten institutionellen, sozialen und ökonomischen Fortschritten Rechnung zu tragen. Werden jedoch die vereinbarten Reformziele nicht umgesetzt, soll es keine neuen Zusagen und Hilfen seitens der EU geben. Die Durchführung und Umsetzung der bereits bestehenden institutionellen und vertraglichen Bestimmungen bildet dabei die Voraussetzung für neue Verträge, wobei die neu zu schließenden Abkommen die bestehenden dann ergänzen.

Die Kommission überlegt, die Ausarbeitung und Implementierung der länder- und regionenspezifischen Aktionspläne und Richtwerte in drei Schritten durchzuführen:

1. Innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens der Partnerschafts- und Assoziierungsabkommen soll eine gemeinsame Analyse über Erfolge und Misserfolge der Reformen erfolgen.

2. Kommission und EU-Mitgliedstaaten entwerfen ein politisches Dokument, in dem die gemeinsamen Ziele, Maßstäbe und ein Zeitplan für ihre Verwirklichung genannt werden. Dieser Aktionsplan wird auf politischer Ebene von der EU und den beteiligten Staaten gebilligt. Letztere verpflichten sich zur Umsetzung der dort aufgestellten Ziele.
3. Jährlich sollen zusammen mit den Partnerländern die Fortschritte bei der Umsetzung der im Aktionsplan aufgestellten Reformmaßnahmen überprüft werden.

Quellen:

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM (2003) 104 endgültig, Brüssel, 11. März 2003
- Romano Prodi/Chris Patten: Ein Ring von Freunden soll es sein, in: Süddeutsche Zeitung, 18. März 2003

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Die Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Golf-Kooperationsrates

vom 30.4.2003, lfd. Nr. 15/2003

Der Golf-Kooperationsrat (GKR) besteht aus den Vereinigten Arabischen Emiraten, Bahrein, Saudi-Arabien, Oman, Katar und Kuwait. Er wurde 1981 errichtet, um die Zusammenarbeit und Integration auf ökonomischem, sozialem und kulturellem Gebiet zu fördern und die außen- und sicherheitspolitische Kooperation auf der arabischen Halbinsel zu stärken. Für die Europäische Union sind die Länder des GKR auch nach dem Ende des Irak-Krieges vor allem wegen der Erdölvorkommen von großer strategischer Bedeutung. Schätzungen gehen davon aus, dass in dieser Region über 45 % der Welterdölreserven vorhanden sind. Außer Bahrain und Oman sind alle GKR-Staaten zugleich Mitglied der OPEC.

Die sechs Länder des GKR besitzen eine Fläche von 2,6 Mio. km², während ihre Bevölkerung nur 28 Mio. Einwohner zählt. Trotz dieser geringen Einwohnerzahl bilden die Länder des GKR den fünftgrößten Exportmarkt und wichtigsten Handelspartner der EU in der arabischen Welt. Mehr als 10 % der EU-Erdöleinfuhren kommen aus den Ländern des GKR. Der bilaterale Handel hat einen Umfang von 34 Mrd. €. Trotz der umfangreichen Erdölimporte aus dieser Region weist die Handelsbilanz der EU seit Beginn der vertraglichen Kontakte einen stetigen, wenn auch allmählich sinkenden Überschuss auf (allein 2002 betrug der Handelsüberschuss der EU gegenüber dem GKR 7 Mrd. €). Hauptausfuhr Güter der EU sind Großmaschinen, Eisenbahnlokomotiven, Flugzeuge, Elektroteile, mechanisches Zubehör sowie Medikamente und medizinische Ausrüstung, während allein Rohöl insgesamt 2/3 der Exporte der GKR-Länder in die EU ausmacht.

Im Juni 1988 wurde zwischen der EG und den Mitgliedstaaten des GKR im Rahmen eines angestrebten europäisch-arabischen Dialogs ein Kooperationsabkommen abgeschlossen, das am 1. Januar 1990 in Kraft trat. Ziel dieses Abkommens ist die Stärkung der Beziehungen zwischen den beiden Regionen als gleichberechtigte Partner durch die Schaffung eines verbindlichen institutionellen und rechtlichen Rahmens, die Erweiterung und Festigung der wirtschaftlichen und technischen Kooperation, die Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung und Diversifizierung der GKR-Länder. Die darin vereinbarte Zusammenarbeit erstreckt sich auf die Bereiche Wirtschaft, Handel, Landwirtschaft, Fischerei, Industrie, Wissenschaft, Technik, Investitionen und Umwelt. 1996 kamen als weitere Themen die Förderung der Zusammenarbeit von Universitäten, Geschäftskontakten und Medien hinzu.

Das EU-GKR Kooperationsabkommen wird auf der Ebene der Außenminister von einem einmal jährlich zusammentreffenden Gemeinsamen Rat für die Zusammenarbeit überwacht. Seit Unterzeichnung des Abkommens fanden insgesamt 13 Tagungen des Gemeinsamen Rates EU/GKR alternierend in Europa oder auf der arabischen Halbinsel statt: Die letzte Tagung des Gemeinsamen Rates fand vor dem Hintergrund der sich zuspitzenden Irak-Krise am 3. März 2003 in Doha, Katar statt. Neben wirtschaftlichen Themen standen auf der Agenda auch diesmal wieder die Themen Friedenslösung für den Nahen Osten, die Verbreitung von Massenvernichtungsmitteln in der Region, die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und die Lage der Menschenrechte. In naher Zukunft ist die Eröffnung einer Delegation der Europäischen Kommission in Riad, Saudi-Arabien, geplant.

Neben den jährlichen Treffen des Gemeinsamen Rates finden regelmäßig Arbeitsgruppensitzungen für die Themenbereiche industrielle Zusammenarbeit, Energie und Umwelt statt. Im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit streben die Vertragsparteien eine Erleichterung des Technologietransfers durch Jointventures und eine Vereinheitlichung von Normen an. Im Energiesektor sollen die Zusammenarbeit zwischen Energieunternehmen erleichtert und Ausbildungsmaßnahmen sowie gemeinsame Analysen des Handels mit Erdöl, Erdgas und Erdölerzeugnissen gefördert werden. Außerdem besteht zwischen der EU und dem GKR Einigkeit darin, einen besseren gegenseitigen Investitionsschutz zu gewährleisten. Auch im Umweltschutzbereich wurden inzwischen eine Reihe konkreter Projekte realisiert, besonders in den Bereichen Meeresverschmutzung und Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle. Darüber hinaus beteiligt sich die EU an der Errichtung eines Naturschutzgebiets in Jubail, Saudi-Arabien. Zusätzlich bot die EU an, sich beim Aufbau eines Technologie-Informationszentrums in Maskat, Oman, finanziell zu beteiligen.

Gemäß Art. 11 des Kooperationsabkommens verpflichten sich beide Vertragsparteien, Gespräche über die Bildung einer Freihandelszone aufzunehmen. Da mit den Mittelmeeranrainerstaaten im Rahmen des Barcelona-Prozesses ähnliche Zielvorstellungen bestehen, könnte in Zukunft auf diese Weise eine Freihandelszone entstehen, die sich von Europa bis zu den Golfstaaten erstreckt. Die ersten Richtlinien für die Verhandlungen wurden vom EG-Ministerrat im Dezember 1989 verabschiedet, im Oktober 1990 fand eine erste Verhandlungssitzung EU-GKR statt. Während die EU mit den Mittelmeeranrainerstaaten die dazu notwendigen Verhandlungen bilateral führt, ist sie hinsichtlich der Golfstaaten bemüht, diese im Rahmen des GKR zu führen. Als Vorbedingung für die angestrebte Liberalisierung des Handels und die Errichtung einer Freihandelszone forderte die EU die GKR-Staaten auf, untereinander eine Zollunion zu bilden und der Welthandelsorganisation WTO beizutreten. Nach längeren internen Verhandlungsrunden schlossen die GKR-Mitgliedstaaten 2002 eine Zollunion, die zum 1. Januar 2003 mit einem einheitlichen Außenzolltarif von 5 % in Kraft trat. Für 2010 ist zudem die Bildung einer GKR-Währungsunion vorgesehen. Trotz dieser intensivierten Bemühungen zur Stärkung des Handelsaustausches sanken allein zwischen 1999 und 2000 die EU-Investitionen in diesen Ländern um die Hälfte (von 3 Mrd. € auf nur noch 1,5 Mrd. €). Umgekehrt stiegen im gleichen Zeitraum die Investitionen der GKR-Länder in der EU um 15 % auf insgesamt 4,6 Mrd. €.

In den neunziger Jahren verabschiedete das Europäische Parlament (EP) mehrere Entschlüsse, in denen die Missachtung der Menschenrechte vor allem in Bahrain und den Vereinigten Arabischen Emiraten kritisiert wurde. Die GKR-Staaten wiesen diese Kritik als ungerechtfertigte Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten zurück. In den zurückliegenden Jahren besuchte die Delegation des EP für die Beziehungen zu den Golfstaaten mehrmals die Länder dieser Region, um dort politische und wirtschaftliche Fragen von beiderseitigem Interesse zu erörtern. Auf der letzten Reise dieser Delegation im Herbst 2002 diskutierten die Europaparlamentarier mit politischen Repräsentanten in Kuwait, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Oman über den Irak-Konflikt, den Nahost-Friedensprozess, den wachsenden Einfluss islamistischer Gruppen und die Diskriminierung von Frauen in der arabischen Welt.

Quellen:

- Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einerseits und den Vertragsparteien der Charta des Kooperationsrates der Arabischen Golfstaaten (Vereinigte Arabische Emirate, Staat Bahrain, Königreich Saudi-Arabien, Sultanat Oman, Staat Katar und Staat Kuwait) andererseits, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 54, 32. Jg., 25. Februar 1989, S. 3-15
- GCC-EU 13th Joint Council and Ministerial Meeting, Doha, Qatar, 3. März 2003, Joint Communiqué, Brüssel, 3. März 2003
- CE-Golfe 3502/03; Delegation für die Beziehungen zu den Mashrik-Ländern und den Golfstaaten, 26. Oktober – 3. November 2002, Bericht des Vorsitzenden der Delegation, Sami Nair, über die Delegationsreise, (PE 326.636)

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Die transatlantische Partnerschaft EU/USA

vom 3.7.2003, lfd. Nr. 20/2003

Am 25. Juni 2003 sind der amtierende Präsident des Europäischen Rates, Konstantin Simitis, und der Präsident der Europäischen Kommission, Romano Prodi, in Washington mit US-Präsident, George W. Bush, zu dem inzwischen jährlich stattfindenden EU/USA-Gipfel zusammen gekommen. Auf europäischer Seite nahmen außerdem

der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, und auf amerikanischer Seite Vizepräsident Dick Cheney, Außenminister Colin Powell und Sicherheitsberaterin Condoleezza Rice sowie weitere hochrangige politische Repräsentanten teil. Der letzte EU/USA-Gipfel fand im Mai 2002 ebenfalls in Washington statt. Besondere Bedeutung erhielt die diesjährige Zusammenkunft, weil es sich dabei um das erste EU/USA-Gipfeltreffen nach dem Ende des Irak-Krieges handelte. Auf der Agenda des Treffens standen der Friedensprozess im Nahen Osten, der Kampf gegen den internationalen Terrorismus, die Entwicklung in Afghanistan, Südkorea und im Iran, die drohende Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die weitere Liberalisierung des Welthandels.

Trotz der im Zusammenhang mit ihrem militärischen Vorgehen gegen den Irak entstandenen Kontroversen bleiben die Vereinigten Staaten von Amerika weiterhin der wichtigste globale Partner der EU. Neben der starken kulturellen Verbundenheit bekennen sich beide Seiten zu den gemeinsamen Werten Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit. Die USA haben 1945 den westlichen Teil Europas von der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft befreit und in der Zeit der sowjetischen Bedrohung den Westeuropäern politischen und militärischen Schutz geboten. Gleichzeitig förderten sie den europäischen Einigungsprozess. Nach dem Ende des Ost-Westgegensatzes unterstützten die USA auch die mittel- und osteuropäischen Reformstaaten auf ihrem Weg in die NATO und EU.

Vor allem seit Ende des Kalten Krieges hat sich beiderseits des Atlantiks das Konsultations- und Kooperationsnetz noch weiter verdichtet. In der „Transatlantischen Erklärung“ von 1990 vereinbarten die EU und die USA regelmäßige Treffen auf Präsidenten- und Außenministerebene sowie intensive diplomatische Kontakte. Auf der Ebene der Außenminister finden diese Treffen inzwischen viermal jährlich statt, wobei die Europäische Union von der EU-Troika vertreten wird.

Im Juni 2001 kam es beim Europäischen Rat in Göteborg erstmals zu einem Zusammentreffen eines US-Präsidenten mit den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten. Ein neues Kapitel der Beziehungen begann jedoch schon mit der Unterzeichnung der „Neuen Transatlantischen Agenda“ (NTA) auf dem EU/USA-Gipfel in Madrid 1995. Damals einigten sich beide Seiten auf einen Rahmen für eine noch engere politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit. Seitdem koordinieren die USA und die EU ihre

Bemühungen, die Balkanregion zu befrieden, den Friedensprozess im Nahen Osten in Gang zu setzen, die Länder Mittel- und Osteuropas auf ihrem Weg zu Marktwirtschaft und Demokratie zu unterstützen und die Organisierte Kriminalität weltweit zu bekämpfen. Um den Welthandel zu beleben, initiierten die Unterzeichner eine Reihe von Kooperationsforen, wie den Transatlantic Business Dialogue, den Transatlantic Consumer Dialogue, den Peoples to Peoples Dialogue und den Transatlantic Environmental Dialogue. Zeitgleich mit der „Neuen Transatlantischen Agenda“ verabschiedeten beide Seiten einen gemeinsamen Aktionsplan, der die Ziele der gegenwärtigen Zusammenarbeit beschreibt: Die Förderung von Frieden, Stabilität, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Bewältigung globaler Herausforderungen. Konkret werden damit weltweit 150 Projekte unterstützt. Im Rahmen der NTA wurde 1998 zudem die „Transatlantische Ökonomische Partnerschaft“ ins Leben gerufen, in der beide Seiten sich verpflichteten, bürokratische und zolltarifliche Handels- sowie Investitionsbarrieren abzubauen.

Die USA und EU sind nicht nur füreinander die beiden bedeutendsten politischen Partner, sie sind zudem die jeweils wichtigsten Handels- und Wirtschaftspartner. Zwischen ihnen werden mittlerweile 40 % des globalen Handels ausgetauscht. Der beiderseitige Waren- und Dienstleistungsaustausch belief sich 2001 auf 537 Mrd. US-\$. Zugleich ist die EU der größte Investor in den USA. Die EU-Direktinvestitionen in den USA beliefen sich in 2001 auf über 803 Mrd. US-\$. Das entspricht fast Zweidrittel der ausländischen Gesamtinvestitionen. Demgegenüber investierten amerikanische Unternehmen im gleichen Jahr 640 Mrd. US-\$ in den Mitgliedstaaten der EU. Gleichwohl herrscht in den Wirtschaftsbeziehungen neben Kooperation und Ausbau der Handelsbeziehungen auch Rivalität und Protektionismus. Im Verhältnis zum Gesamthandelsvolumen sind die umstrittenen Waren und Dienstleistungen mit ca. 3 % jedoch eher gering.

Heute sind die Europäer zusammen mit den Vereinigten Staaten, Russland und der UNO Mitinitiatoren des Nahost-Friedensplanes, der auf die Gründung eines Palästinenserstaates abzielt. In der Frage des umstrittenen iranischen Atomprogramms haben sich die Positionen der EU und der USA inzwischen angenähert, über die Internationale Atomenergiebehörde (IAEA) den politischen Druck auf Teheran zu erhöhen. Hinsichtlich der transatlantischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung wurden beim Gipfeltreffen zwei Abkommen zur gegenseitigen Rechtshilfe und zur erleichterten

Auslieferung von Verdächtigen unterzeichnet, die bisher bestehende bilaterale Verträge zwischen den USA und einzelnen EU-Mitgliedstaaten ergänzen.

Dagegen blieben beim EU-USA-Gipfel zahlreiche grundlegende transatlantische Fragen ungelöst. Dazu gehören etwa die unterschiedlichen Auffassungen zum Internationalen Strafgerichtshof, der von den USA weiterhin abgelehnt wird, die US-Importzölle auf Stahl zum Schutz der heimischen Stahlindustrie und amerikanische und europäische Agrarsubventionen, die der Entwicklung der Landwirtschaft in der Dritten Welt schaden. Einen weiteren Streitpunkt bildet die Ablehnung bzw. Beschränkung von in den USA produzierten gentechnisch veränderten Lebensmitteln durch die EU. Die USA haben angekündigt, bei der Welthandelsorganisation (WTO) eine Aufhebung des in der EU geltenden Einfuhrverbots zu erreichen. Unverändert kontrovers stellen sich zudem die Positionen im Bereich der globalen Sicherheit dar, auch wenn sich die EU kürzlich auf eine Strategie einigte, die Ausbreitung von Massenvernichtungswaffen notfalls auch mit Gewalt zu stoppen. Außerdem werden von amerikanischer Seite die Versuche der EU, im Rahmen der gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) Krisenreaktionsstreitkräfte aufzubauen, eher skeptisch beurteilt.

Quellen und Literatur:

- www.europe.eu.int/comm/external_relations/us/intro/index.htm (Stand 27.06.2003);
- Stephan Bierling: Transatlantische Beziehungen, in: Jahrbuch der Europäischen Integration, 2000/2001, S.281-286;
- Risse, Thomas: Es gibt keine Alternative!: USA und EU müssen ihre Beziehungen neu justieren, in: Internationale Politik, Juni 2003, S. 9-18.

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung in Europa

vom 21.7.2003, lfd. Nr. 22/2003

Am 7. Juli 2003 hat der Europäische Konvent seine Beratungen mit der endgültigen Vorlage eines Entwurfs für eine Verfassung der Euro-

päischen Union abgeschlossen. Dieser Entwurf, der sich in insgesamt vier Teile aufgliedert, geht aus Beratungen hervor, die seit Februar 2002 andauert haben. Bereits auf dem Gipfeltreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs in Thessaloniki am 20. Juni 2003 hatte der Präsident des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, den Entwurf von Teil I und Teil II dem Europäischen Rat offiziell übergeben. Nunmehr sind auch die Arbeiten an den zu diesem Zeitpunkt noch nicht abschließend beratenen Teilen III und IV der künftigen EU-Verfassung beendet und der derzeitigen italienischen EU-Ratspräsidentschaft am 18. Juli offiziell übergeben worden. Der Text soll als Grundlage für die Beratungen einer Regierungskonferenz der EU-Mitgliedstaaten dienen, die voraussichtlich Mitte Oktober dieses Jahres ihre Arbeit aufnehmen wird.

Der ursprüngliche Auftrag von Laeken

Der 105 Mitglieder zählende Europäische Konvent wurde von den Staats- und Regierungschefs der EU auf dem EU-Gipfel im belgischen Laeken im Dezember 2001 begründet. Hinsichtlich des Arbeitsauftrags dieses neuartigen Gremiums (vgl. dazu Aktuelle Begriffe Nr. 35/01 und 14/02) hatte man sich in Laeken darauf verständigt, dem Konvent ein weit gefasstes inhaltliches Mandat zur Vorbereitung einer künftigen Reform der Europäischen Union zu erteilen. Ziel der Beratungen sollte es sein, u.a. eine bessere Zuordnung der Zuständigkeiten zwischen den EU-Organen untereinander sowie im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten unter Stärkung des Subsidiaritätsgedankens zu prüfen, eine Vereinfachung der Handlungsinstrumente der Union vorzubereiten sowie die demokratische Legitimierung, Transparenz und Effizienz der EU zu verbessern. Daneben bildeten die bereits auf dem Nizza-Gipfel im Dezember 2000 festgelegten Fragen einer endgültigen Klärung des Status der in Nizza verkündeten Grundrechte-Charta, der möglichen Vereinfachung der Verträge sowie der Klärung der künftigen Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas weitere inhaltliche Schwerpunkte der Beratungen im Konvent.

Das Ergebnis der Beratungen – ausgewählte Aspekte im Überblick

Der Entwurf einer künftigen EU-Verfassung vereinigt in einem einheitlichen Vertragsdokument mit einigen wenigen angefügten Protokollen und Erklärungen die bisherigen Verträge der Europäischen Union (EU- und EG-Vertrag) mit Ausnahme des bisherigen Euratom-Vertrags, der als eigenständiges Dokument erhalten bleibt. Während Teil I der Verfassung Grundlagen und Grundsätze der künftigen Uni-

on statuiert, wird mit Teil II die bereits vom Europäischen Rat in Nizza im Dezember 2000 feierlich proklamierte EU-Grundrechtecharta, deren Grundrechte künftig auch für den Bürger einklagbar sein werden, in die Verfassung einbezogen. In Teil III werden im Wesentlichen die bereits in den derzeitigen Verträgen vorgesehenen Politiken der Union bzw. der Europäischen Gemeinschaft übertragen. Die entscheidenden Änderungen betreffen hier die Beschlussverfahren sowie die Mehrheitsanforderungen. Teil IV schließlich beinhaltet die Übergangs- und Schlussbestimmungen der Verfassung. Der Verfassungsentwurf, der sowohl vergemeinschaftete als auch intergouvernementale Elemente enthält, sieht neben dieser in erster Linie redaktionellen Reform im Vergleich zur derzeit geltenden Rechtslage eine Vielzahl von materiellen Änderungen, insbesondere im Bereich der Teile I, II und IV vor.

Durch die geplante Reform wird die Europäische Union **in ihrem Wesen verändert**. So wird die bisherige Säulenstruktur der drei Pfeiler von Maastricht und damit auch die derzeitige Europäische Gemeinschaft abgeschafft. Die bislang in diesem Rahmen geregelten Sachmaterien werden der Europäischen Union, die künftig über eine einheitliche Rechtspersönlichkeit verfügen wird, zugewiesen, wobei der Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Unterschied zur nunmehr „vergemeinschafteten“ bisherigen dritten Säule der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auch künftig einen Sonderstatus behalten wird. Diese neue Europäische Union tritt die Rechtsnachfolge der derzeitigen Europäischen Gemeinschaft sowie der bisherigen Union in all ihren Rechten und Pflichten an. Einzige Ausnahme bildet hier die Europäische Atomgemeinschaft, die als eigenständiges Rechtssubjekt neben der künftigen Europäischen Union erhalten bleibt. In Art. 1 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs (VE) wird die doppelte Legitimation und der einzigartige Charakter der Union durch die gleichberechtigte Nennung der Bürgerinnen und Bürger Europas sowie der Staaten als Träger der EU betont, die sie etwa von einem (Bundes-) Staat unterscheidet und die einen Strukturkompromiss zwischen dem Prinzip der Bürgerdemokratie und dem (völkerrechtlichen) Prinzip der Staatengleichheit darstellt. Das Recht der auch weiter die sog. „Kompetenz-Kompetenz“ innehabenden Mitgliedstaaten auf Austritt aus der Union wird künftig in einer Austrittsklausel (Art. 59 VE) geregelt. Zu den Werten, auf die sich die EU stützt, werden in der Präambel die „kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen“ gerechnet. Eine „wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft“ wird künftig eines der Ziele der Europäischen Union sein.

Das **demokratische Element** in der künftigen Union wird insbesondere durch eine Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments gestärkt. So werden etwa dessen Mitentscheidungsrechte ausgedehnt, indem das nunmehr modifizierte Mitentscheidungsverfahren, in dem Rat und Parlament gleichberechtigt entscheiden, unter Verdopplung der Anwendungsfelder von 34 auf ca. 70 zum Regelfall des Gesetzgebungsverfahrens wird. Das Europäische Parlament ist künftig für die Wahl des Kommissionspräsidenten zuständig, womit eine demokratische Kontrolle der EU-Kommission erleichtert wird. Eine größere Transparenz und damit demokratische Kontrolle im Hinblick auf die Gesetzgebungsaktivitäten des Rates wird durch die künftig sicherzustellende Öffentlichkeit der Ratssitzungen gewährleistet (Art. 49 Abs. 2 VE). Neu ist daneben ein europäisches Bürgerbegehren. Wenn mindestens eine Million Unterschriften zusammen kommen, kann die Kommission über ein derartiges Begehren gezwungen werden, Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Auffassung der Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf.

Der Verfassungsentwurf sieht eine **Neuordnung der Kompetenzordnung** vor. Ausgehend vom – bereits jetzt bestehenden – Prinzip der Einzelermächtigung, wonach die Union im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten nur über diejenigen Zuständigkeiten verfügt, die ihr durch die Verfassung ausdrücklich zugewiesen werden, unterscheiden die Artikel 11 ff. VE zwischen ausschließlichen und geteilten Zuständigkeiten. Daneben wird es künftig die Zuständigkeit für Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen geben (Art. 16 VE). Die Zuständigkeiten im Bereich der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sind eigenständig in den Art. 14 f. geregelt. Die bislang in Art. 308 EG-Vertrag geregelte Flexibilitätsklausel, die ein Handeln der Union auch bei einem Fehlen entsprechender Zuständigkeiten dann ermöglicht, wenn auf diese Weise ein Ziel des Vertrages erreicht werden kann, ist in ähnlicher Weise in den neuen Art. 17 VE aufgenommen worden. Bei der Ausübung ihrer Befugnisse hat die Union den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ausreichend Rechnung zu tragen, die in einem eigenständigen *Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit* geregelt werden. Den **nationalen Parlamenten** (in Deutschland sowohl Bundestag als auch Bundesrat) wird in diesem Kontext ein neuartiges Kontrollrecht eingeräumt, welches auf einer ersten Stufe ein Äußerungsrecht gegenüber den EU-Or-

ganen in Gestalt einer so genannten begründeten Stellungnahme, in einem zweiten Schritt ein Klagerecht vor dem EuGH vorsieht. Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Kommission durch derartige begründete Stellungnahmen dazu verpflichtet werden, einen Rechtsetzungsvorschlag im Hinblick auf die Subsidiarität erneut zu überprüfen. Daneben sieht die Verfassung in dem ihr angefügten *Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union* eine Pflicht der Kommission vor, die nationalen Parlamente über alle Gesetzgebungsvorschläge unmittelbar zu unterrichten. Auch werden künftig Konsultationsdokumente, jährliche Rechtsetzungsprogramme sowie alle weiteren Dokumente für die Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme oder politische Strategien den nationalen Parlamenten direkt von der Kommission zugesandt. Statt bisher 15 soll es künftig nur noch sechs Arten von **Rechtsakten** geben. In diesem Zusammenhang werden die bisherigen EG-Verordnungen in „Europäische Gesetze“ und die bisherigen Richtlinien in „Europäische Rahmengesetze“ umbenannt.

Der Verfassungsentwurf nimmt unter Wahrung des institutionellen Gleichgewichts eine Neujustierung der bestehenden **Organe der EU** (Europäisches Parlament, Europäischer Rat, Ministerrat, Europäische Kommission und Europäischer Gerichtshof) vor. Neben dem für fünf Jahre gewählten Präsidenten der Europäischen Kommission wird es künftig einen Präsidenten des Europäischen Rats der Staats- und Regierungschefs geben, der für zweieinhalb Jahre vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit gewählt wird und dessen Amtszeit einmal verlängert werden kann. Er darf gleichzeitig kein nationales Amt ausüben. Das derzeitige Rotationsprinzip, das einen halbjährlichen Wechsel im Ratsvorsitz durch einzelne Mitgliedstaaten vorsieht, wird auf diese Weise abgeschafft und gilt künftig in modifizierter, entnationalisierter Form nur noch für die Formationen des Ministerrates mit Ausnahme der Zusammensetzung „Auswärtige Angelegenheiten“. Ein neu zu schaffender Legislativrat (Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“) soll künftig alle Gesetze der EU beschließen. Die Kommission, die nach dem Beitritt der künftigen EU-Mitglieder 25 Kommissare umfassen wird, soll ab dem 1. November 2009 auf 15 stimmberechtigte Mitglieder verkleinert werden. Neben diesen stimmberechtigten Mitgliedern soll das Kollegium, um jedem Mitgliedstaat die Entsendung eines Kommissars zu ermöglichen, nach einem Rotationssystem zwischen den Mitgliedstaaten zehn nicht stimmberechtigte (beigeordnete) Kommissare ohne Geschäftsbereich umfassen. Der Präsident der Kommission wird künftig zusätzlich zu

seinen bisherigen Kompetenzen befugt sein, die Kommissare aus bestimmten nationalen Vorschlagslisten auszuwählen und zu ernennen. Daneben legt er die Leitlinien für die Politik der Kommission fest und beschließt künftig auch über die interne Organisation der Kommission. Die Euro-Gruppe wird künftig als eigenständiges Gremium anerkannt, das seinen Vorsitz für zwei Jahre wählt.

Der Verfassungsentwurf führt das Amt eines **Europäischen Außenministers** ein. Er wird mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten vom Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt und ist Mitglied und Vizepräsident der Kommission. Gleichzeitig sitzt er der Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ vor (sog. „Doppelhut“). Er ist für die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union verantwortlich und kann dem Rat entsprechende Vorschläge unterbreiten. Im Bereich der Kommission ist er mit den Außenbeziehungen sowie der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut. Es ist die Einrichtung eines europäischen auswärtigen Dienstes beabsichtigt, der den Europäischen Außenminister bei der Erfüllung seiner Aufgaben unterstützt.

Mehrheitsentscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit werden künftig zum Regelfall des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 22 Abs. 3 VE), auch wenn das Einstimmigkeitsprinzip in 14 innenpolitisch sensiblen Politikbereichen sowie 30 konstitutionellen Bereichen der Union fortgelten wird. So wurde ein Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsentscheidung in einer Vielzahl neuer Gebiete wie etwa in den Bereichen Asyl und Einwanderung, der Sozialpolitik, der Struktur- und Kohäsionsfonds, der Agrarpolitik und der Wettbewerbsregeln in der Landwirtschaft, der inneren Angelegenheiten und der Justiz beschlossen. Nicht erreicht wurde eine Einigung über einen vielfach geforderten Übergang von der Einstimmigkeit zur Mehrheitsabstimmung etwa in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik, der Handelspolitik in Bezug auf den Bereich Kultur, der sozialen Sicherheit und des sozialen Schutzes, des Stimmrechts bei Kommunal- und Europawahlen, des Kampfes gegen Diskriminierungen sowie der Steuerpolitik. Auf Wunsch insbesondere der deutschen Vertreter im Konvent ist die nationale Zuständigkeit für den Zugang von Drittstaatsangehörigen zum nationalen Arbeitsmarkt fixiert worden. Gleichwohl wurde in die Verfassung eine Klausel eingefügt, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, durch einstimmigen Ratsbeschluss die qualifizierte Mehrheit auf Bereiche auszudehnen, in denen bisher Einstimmigkeit erforderlich war. Ebenfalls per Einstimmigkeit kann der

Rat auch jederzeit beschließen, die Mitentscheidung auf Gebiete auszuweiten, die bisher noch nicht darin inbegriffen waren. Diese „Brückenklauseln“ machen Verfassungsänderungen in diesem Bereich künftig entbehrlich.

Gemäß Art. 24 Abs. 1 VE muss die **qualifizierte Mehrheit** im Sinne einer doppelten Mehrheit in der Regel die Mehrheit der Mitgliedstaaten und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren. Gemäß Art. 24 Abs. 2 VE ist in bestimmten Fällen eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten bei gleichem Bevölkerungsschlüssel erforderlich. Die derzeit geltende unterschiedliche Gewichtung einzelner Stimmen je nach Größe des betroffenen Landes wird damit abgeschafft. Diese Bestimmung tritt allerdings ebenfalls erst zum 1. November 2009 in Kraft. Bis zu diesem Termin gilt das derzeitige, in Nizza ausgehandelte System der Stimmengewichtung im Rat fort. **Künftige Verfassungsänderungen** werden im nunmehr kodifizierten Konventsverfahren vorbereitet, sofern sich der Europäische Rat nicht mit Zustimmung des Europäischen Parlaments im Einzelfall gegen dieses Verfahren entscheidet. Sie bedürfen auch weiterhin ebenso wie die Verfassung selbst der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten, wodurch deutlich wird, dass es sich bei der Verfassung formal auch weiterhin um einen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten handelt, die – zumindest formal – „Herren der Verträge“ bleiben.

Das weitere Verfahren zur Annahme der Verfassung

Die Arbeiten des Konvents haben von Anfang an das Ziel verfolgt, einen zusammenhängenden Entwurf für die Beratungen der Regierungskonferenz zu erarbeiten, die gemäß dem Verfahren des derzeitigen Art. 48 EU-Vertrag endgültig über mögliche, durch alle Mitgliedstaaten zu ratifizierende Vertragsreformen zu befinden hat. Dabei ist es dem Konvent gelungen, das ebenfalls diskutierte Optionenmodell, wonach der Regierungskonferenz alternative Reformvorschläge vorgelegt worden wären, zu vermeiden und einen einheitlichen Text zu präsentieren. Dieser wird Grundlage der Beratungen sein, die voraussichtlich Mitte Oktober beginnen werden. Konventspräsident Giscard d'Estaing appellierte in diesem Zusammenhang an die Staats- und Regierungschefs, den Verfassungsentwurf so wenig wie möglich zu verändern, um das vom Konvent erreichte ausgeglichene Ergebnis nicht zu beschädigen. Die italienische Ratspräsidentschaft hat die Absicht bekundet, diese Beratungen bis zum Ende des Jahres zu einem Ergebnis zu führen. Gleichwohl wird die förmliche Unterzeichnung des künftigen Vertragsdokuments voraussichtlich erst nach dem

1. Mai 2004 nach dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten erfolgen. Der sich an die Unterzeichnung anschließende Ratifizierungsprozess der künftigen EU-Verfassung durch alle Mitgliedstaaten wird erfahrungsgemäß mindestens zwei Jahre in Anspruch nehmen, sodass aller Voraussicht nach nicht mit einem In-Kraft-Treten vor 2006 zu rechnen sein wird.

Quellen:

- Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, Konventionsdokument CONV 820/3/03 REV 3
- Entwurf der Verfassung, Band II, Konventionsdokument CONV 848/03, beide derzeit abrufbar unter <http://european-convention.eu.int/doc-register.asp?lang=DE&Content=DOC>
- EU-Konvent, Görlitz, Niklas, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff Nr. 35/01, 28.12.2001
- Konstituierung des Europäischen Konvents, Görlitz, Niklas, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Aktueller Begriff Nr. 14/02, 18.04.2002

Bearbeiter: RR Niklas Görlitz, Fachbereich XII

Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien

vom 7.8.2003, lfd. Nr. 25/2003

Das Europäische Parlament (EP) hat am 19. Juni 2003 mit großer Mehrheit eine Verordnung gebilligt, die erstmals Mindestvorschriften über die Anerkennung europäischer politischer Parteien einschließlich auf Transparenz zielender Bestimmungen über deren Verwaltungs- und Finanzsysteme festlegt. Nach der Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 251 EGV durch den am 1. Februar 2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza auf Regelungen über europäische politische Parteien konnte das EP seine vom Kommissionsvorschlag abweichenden Vorstellungen im Einvernehmen mit dem Rat weitgehend durchsetzen. EP und Rat hatten sich vor der entscheidenden Plenarsitzung auf einen Kompromiss geeinigt, sodass erstmals das Mitentscheidungsverfahren in institutionellen Angelegenheiten

bereits in erster Lesung beendet wurde. Ein erstes Verfahren zur Umsetzung einer Verordnung über die Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien war zwei Jahre zuvor am Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat gescheitert. Seit dem 1. Februar 2003 wird hierüber im Rat mit qualifizierter Mehrheit entschieden.

Die nun getroffene Vereinbarung sieht vor, dass eine europäische politische Partei folgende Mindestvoraussetzungen erfüllen muss:

- Bekenntnis zu den Grundsätzen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit,
- demokratische Wahl der Führungsgremien,
- Beschäftigung mit europäischen Themen, wobei der Nachweis einer proeuropäischen Einstellung nicht erforderlich ist,
- Teilnahme an den Wahlen zum EP oder Absichtserklärung, dies zu tun,
- Rechtspersönlichkeit in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz hat,
- Repräsentation in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten durch Europaabgeordnete oder durch Abgeordnete in den nationalen oder regionalen Parlamenten oder ein Stimmenanteil von mindestens 3 % in einem Viertel der Mitgliedstaaten bei den jüngsten Wahlen zum EP.

Außerdem müssen europäische politische Parteien künftig jährlich ihre Einnahmen und Ausgaben sowie ihre Aktiva und Passiva veröffentlichen und von einem externen Rechnungsprüfer testieren lassen. Die Herkunft von Spenden muss, sofern sie 500 € übersteigen, veröffentlicht werden. Die Parteien dürfen keine anonymen Spenden annehmen und keine Spenden aus den Haushalten der Fraktionen des EP oder von Unternehmen, auf die staatliche Stellen direkt oder indirekt Einfluss ausüben, entgegennehmen. Keine Partei darf pro Jahr Spenden von mehr als 12.000 € von einer einzelnen natürlichen oder juristischen Person empfangen. Außerdem darf die Finanzierung europäischer Parteien nicht der unmittelbaren Finanzierung anderer Parteien, insbesondere nationaler Parteien, dienen. Die ihnen zugestandenen finanziellen Mittel dürfen nur für solche Zwecke eingesetzt werden, die unmittelbar mit den im Parteiprogramm beschriebenen Zielen und Grundsätzen in Verbindung stehen. Für die Finanzierung der europäischen politischen Parteien ist die Bereitstellung von jährlich 8,4 Mio. € im EU-Haushalt vorgesehen.

Ein Grundbetrag in Höhe von 15 % wird gleichmäßig an alle europäischen Parteien verteilt, die die o.g. Voraussetzungen erfüllen. Die übrigen 85 % werden proportional zur Zahl ihrer gewählten Vertreter im EP verteilt. Mindestens ein Viertel ihrer Finanzmittel müssen die europäischen politischen Parteien durch Mitgliedsbeiträge oder Spenden selbst aufbringen. Die Verwaltung dieser Finanzmittel wird beim EP liegen. Die Entscheidung über die Anerkennung einer europäischen politischen Partei beansprucht das EP für sich.

Die jetzt vom EP verabschiedete Verordnung über die Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien enthält weitreichende Änderungen gegenüber den ursprünglichen Vorschlägen der Europäischen Kommission vom Februar 2003 und der Vorlage des im EP zuständigen konstitutionellen Ausschusses vom Juni 2003. Die Kommissionsvorschläge sahen zwingend vor, die Herkunft der Spenden bereits ab einer Höhe von 100 € anzugeben. Die im Jahr erlaubte Höchstgrenze bei der Annahme von Spenden pro juristischer oder natürlicher Person begrenzte die Kommission auf 5000 €. Außerdem wollte sie Wahlkämpfe von dieser Finanzierung ausnehmen, konnte sich aber hier gegenüber EP und Rat nicht durchsetzen.

Europäische politische Parteien wurden erstmals 1992 im Vertrag von Maastricht erwähnt (vgl. Aktueller Begriff Nr. 19/02). In Art. 191 EGV heißt es: „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 in seiner damaligen Fassung regelte weder die Anerkennungskriterien für europäische politische Parteien noch deren Finanzierung. Hieran anknüpfend wies der Europäische Rechnungshof in einem Sonderbericht im Jahr 2000 auf die Notwendigkeit einer rechtlich einwandfreien und transparenten Regelung der Aktivitäten und Finanzierung der europäischen Parteien hin. Darin beanstandete er insbesondere das Fehlen einer ausreichenden Rechtsgrundlage und mahnte vor dem Hintergrund der bis dahin praktizierten Querfinanzierung zwischen den Fraktionen im EP und den europäischen politischen Parteien eine klare Aufgabentrennung an. Diesen Bedenken Rechnung tragend wurde im Vertrag von Nizza Art. 191 EGV um folgenden Abs. 2 ergänzt: „Der Rat legt gemäß dem Verfahren des Artikels 251 die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und insbesondere die Vorschriften über ihre Finanzierung fest.“

Die nun gebilligte Verordnung soll drei Monate nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der EU in Kraft treten. Die Finanzierungsbestimmungen werden jedoch erst ab Beginn der nächsten Legislaturperiode 2004 rechtsverbindlich, um so den europäischen politischen Parteien genügend Zeit für die Umstellung auf die neuen Regelungen zu geben.

Quellen:

- Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Berichterstatter : Jo Leinen, 21. Mai 2003, endg. A-5-0170/2003
- Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht Nr. 13/2000, ABL. C 181 vom 28.6.2000
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien, Brüssel, den 19.2.2003, KOM (2003) 77 endg.
- Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien, P5_TA-PROV (2003)0289

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

40 Jahre vertragliche Beziehungen EU - Türkei

vom 3.9.2003, lfd. Nr. 26/2003

Die besonderen vertraglichen Beziehungen der EU zur Türkei werden in diesen Tagen 40 Jahre alt. Am 12. September 1963 wurde zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei ein Assoziationsabkommen unterzeichnet. Ziel dieses „Abkommens von Ankara“, das am 1. Januar 1964 in Kraft trat, war es, „eine beständige und ausgewogene Verstärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Vertragsparteien“ zu fördern (Art. 1). Sein Kernstück war die Bildung einer Zollunion in drei Stufen. Neben der Zusage finanzieller Unterstützung enthielt das Abkommen auch eine weit gesteckte Beitrittsperspektive. In Art. 28 heißt es: „Sobald das Funktionieren des Abkommens es in Aussicht zu nehmen gestattet,

dass die Türkei die Verpflichtungen aus dem Vertrag zur Gründung der Gemeinschaft vollständig übernimmt, werden die Vertragsparteien die Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft prüfen.“ 1970 wurde als Ergänzung des Assoziationsabkommens ein Zusatzprotokoll vereinbart, das die technischen Maßnahmen zur Verwirklichung der Zollunion in einem Zeitrahmen von 22 Jahren festlegte. Art. 2 des Zusatzprotokolls regelte den freien Warenverkehr und Art. 7 - 16 die Abschaffung der Zollabgaben.

Nach dem Militärputsch 1980 in der Türkei hatte die EG die Beziehungen eingefroren. Erst mit der Einsetzung einer Zivilregierung 1983 normalisierte sich das Verhältnis zu diesem Land langsam wieder. Im März 1995 beschloss der Assoziationsrat EG-Türkei den Übergang zur Schlussphase der Zollunion und die Wiederaufnahme der finanziellen Zusammenarbeit. Zwischen der EG und der Türkei sind seit dem 1. Januar 1996 die Zölle auf gewerbliche Produkte abgebaut, und es ist ein gemeinsamer Außenzoll festgelegt. Die vollständige Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist jedoch noch ausgeklammert und auch für den Agrarsektor gelten Beschränkungen. Die Zollunion hat zu einer positiven Entwicklung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und der Türkei beigetragen. Die Türkei stellt mit ihren 68 Mio. Einwohnern (2000) den siebtgrößten Exportmarkt der EU dar; gleichzeitig ist die EU der mit Abstand wichtigste türkische Handelspartner. Die Türkei ihrerseits wickelt über die Hälfte ihrer Im- und Exporte mit der EU ab. Gleichwohl liegt das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen in der Türkei nur bei etwa 20 % des EU-Werts.

Parallel zur Umsetzung der Zollunion stellte die Türkei im April 1987 offiziell einen Beitrittsantrag, den die EG vor dem Hintergrund der damaligen instabilen politischen und ökonomischen Situation in der Türkei jedoch 1990 abschlägig beschied. Auch wurde die Türkei zu Beginn der neunziger Jahre in den sich abzeichnenden Beitrittsprozess mittel- und osteuropäischer Staaten zunächst nicht mit einbezogen. Erst im Dezember 1997 bekundete der Europäische Rat (ER) in Luxemburg im Zusammenhang mit der „Osterweiterung“, dass die Türkei für einen Beitritt in Frage komme, und beschloss zugleich länderspezifische Strategien zur Vorbereitung auf einen EU-Beitritt. Die Europäische Kommission formulierte daraufhin eine „Europäische Strategie für die Türkei“, die u.a. Vorschläge für die Stärkung der Zusammenarbeit durch eine Ausweitung der Zollunion auf die Bereiche Dienstleistungen und Landwirtschaft enthielt.

Der ER bekräftigte im Dezember 1999 in Helsinki, dass die Türkei auf der Grundlage derselben Kriterien, die für die beitrittswilligen MOE-Länder galten, „Mitglied der Union werden soll.“ Dabei handelt es sich um folgende, vom ER 1993 in Kopenhagen aufgestellte Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft: Eine institutionelle Stabilität als Garantie für eine demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte, den Schutz von Minderheiten, eine funktionsfähige, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standhaltende Marktwirtschaft sowie die Übernahme des Besitzstandes der Union (*acquis communautaire*). Zudem entschied der ER in Helsinki, die Türkei mit Vorbeitrittshilfen zu unterstützen. Zwischen 2000 und 2002 waren dafür jährlich 177 Mio. vorgesehen. Darüber hinaus erhielt die Türkei die Möglichkeit, Darlehen der Europäischen Investitionsbank (EIB) aufzunehmen.

Wie bei den anderen Beitrittskandidatenländern prüfte und bewertete die Europäische Kommission seit 1998 jährlich in den sog. Fortschrittsberichten auch die Anpassungs- und Vorbereitungsmaßnahmen der Türkei für einen künftigen EU-Beitritt. Im politischen Bereich rügte die Kommission darin wiederholt Verletzungen der Menschenrechte, Defizite im Bereich der Meinungsfreiheit, Diskriminierung von ethnischen und religiösen Minderheiten, Verbindungen zwischen Politik und organisierter Kriminalität, Korruption, Folter und Misshandlungen im Polizeigewahrsam, den starken Einfluss des Militärs auf die Innenpolitik sowie die türkische Haltung hinsichtlich des ungelösten Zypern-Problems. Um diesen Missständen zu begegnen, fördert die EU insbesondere die Reform der türkischen Strafverfolgungsbehörden, Maßnahmen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels, zivilgesellschaftliche Initiativen, Projekte zur Stärkung der Meinungsfreiheit und unabhängiger Medien, klein- und mittelständische Unternehmen, den Aufbau der Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung des *acquis communautaire* sowie Beschäftigungsmöglichkeiten im wirtschaftlich rückständigen Südosten des Landes.

Das türkische Parlament verabschiedete inzwischen eine große Verfassungsreform mit dem Ziel der Stärkung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie die Abschaffung der Todesstrafe in Friedenszeiten. Im November 2001 nahm das Parlament ein neues türkisches Zivilgesetzbuch an, im Sommer 2002 wurden weitere Reformmaßnahmen wie die Zulassung von Radio- und Fernsehsendungen in kurdischer Sprache, die Ausweitung der Redefreiheit und der Rechte

nichtmuslimischer Minderheiten beschlossen. Mit Unterstützung von IWF und Weltbank wurden nach der großen Wirtschaftskrise die Umstrukturierung des Bankensektors eingeleitet sowie Reformen in den Bereichen Energie, Telekommunikation und Landwirtschaft fortgesetzt. Im Sommer 2003 setzte die Türkei ihr umfangreiches Anpassungsprogramm mit der Annahme des siebten Pakets gesetzgeberischer Reformen fort, das u.a. die Machtbefugnisse des von den Militärs dominierten Nationalen Sicherheitsrats einschränkte. Die Kommission äußerte sich zufrieden über diese eingeleiteten Reformen, mahnte aber gleichzeitig die wirksame Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen auf allen Ebenen an.

Im Dezember 2004 sollen auf der Grundlage eines weiteren Fortschrittsberichts und einer Empfehlung der Kommission, dass die Türkei die politischen Kriterien von Kopenhagen tatsächlich erfülle, „ohne Verzug“ Beitrittsverhandlungen eröffnet werden. Bis dahin verstärkt die EU nochmals ihre Heranführungshilfen. Parallel dazu soll die Zollunion mit der Türkei ausgeweitet werden. Gefährdet wird die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen allerdings durch das Scheitern der Bemühungen der Vereinten Nationen zur Wiedervereinigung der seit 1974 geteilten und in ihrem Nordteil von der Türkei besetzten Insel Zypern. Die EU wird sich nach einem Beitritt Zyperns in der Lage befinden, dass ein Drittland - die Türkei - einen Teil des Territoriums eines ihrer Mitgliedstaaten besetzt hält.

Quellen:

- Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei, (64/733/EWG), Amtsblatt Nr. P 217, 29. Dezember 1964, S. 3687-3688
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte der Türkei auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, 9. Oktober 2002, SEK (2002) 1412
- Beschluss des Rates vom 8. März 2001 über die Grundsätze, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft für die Türkische Republik, Brüssel, 24. März 2001, (2001/235/EG)

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen

vom 1.10.2003, lfd. Nr. 29/2003

Im EU-Vertrag ist die Abstimmung der nationalen Politiken auf internationaler Ebene im Rahmen der Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) geregelt. Nach Art. 19 Abs. 1 EUV „koordinieren die EU-Mitgliedstaaten ihr Handeln in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen. Sie treten dort für die gemeinsamen Standpunkte ein.“ Art 19 Abs. 4 regelt, dass sich EU-Mitgliedstaaten, die zugleich Mitglieder des Sicherheitsrates der VN sind, untereinander abstimmen, und jene, die ständige Mitglieder sind, „unbeschadet ihrer Verantwortlichkeit aufgrund der Charta der Vereinten Nationen für die Standpunkte und Interessen der Union einsetzen“. Trotz dieser vertraglichen Bestimmungen ist es im Zusammenhang mit der Irak-Krise im Weltsicherheitsrat gerade in jüngster Zeit wiederholt zu einem unterschiedlichen Abstimmungsverhalten, vor allem der beiden ständigen Mitglieder Großbritannien und Frankreich, gekommen.

Vor dem Hintergrund des Irak-Krieges und der dabei zu Tage getretenen Dissonanzen hat die Europäische Kommission im September 2003 ein Strategiepapier mit dem Titel „Die Europäische Union und die Vereinten Nationen: ein Plädoyer für den Multilateralismus“ vorgelegt. Darin betont die Kommission die herausragende Rolle der VN „als Dreh- und Angelpunkt des multilateralen Systems“ und bei der Bewältigung globaler Herausforderungen. Daneben unterbreitet sie Vorschläge, wie die EU ihre Stellung als zentraler Pfeiler im internationalen System ausbauen kann.

Während alle EU-Mitgliedstaaten den VN angehören, besitzt die Europäische Union seit 1974 (damals noch EWG) nur einen Beobachterstatus. Seit mit dem Vertrag von Maastricht 1992 die GASP begründet wurde, bemühen sich die EU-Mitgliedstaaten verstärkt darum, ihr Handeln auf internationaler Ebene zu koordinieren (inzwischen vertritt die EU bei 95 % aller Resolutionen in der VN-Generalversammlung einen gemeinsamen Standpunkt). Regelmäßige Treffen finden mittlerweile zwischen dem VN-Sekretariat und dem Rat der Europäischen Union, der Kommission und dem Hohen Vertreter der EU für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf Arbeitsebene statt. Praktisch arbeiten die EU und die VN erfolgreich auf

dem Gebiet der Friedenssicherung zusammen. So kooperieren beide Seiten bei den Friedensmissionen in der Westbalkanregion und der Demokratischen Republik Kongo unter VN-Mandat.

Die Europäische Gemeinschaft nimmt als Vollmitglied an bedeutenden VN-Konferenzen teil. Sie ist außerdem Vollmitglied der FAO (Food and Agricultural Organisation) und Vertragspartei bei mehr als 50 VN-multilateralen Übereinkommen. Formale Abkommen bestehen mit der International Labour Organisation (ILO), der World Health Organisation (WHO) sowie dem United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 1999 schloss die Gemeinschaft mit den VN ein Rahmenabkommen über Finanzierung und Kofinanzierung von VN-Projekten ab.

Die Kommission verfügt über Delegationen (vgl. Aktueller Begriff 7/2002) als Außenvertretungen an den wichtigen VN-Standorten New York, Genf, Wien, Rom und Paris. Die Generaldirektion Auswärtige Beziehungen und Entwicklung koordiniert die Beziehungen zwischen der Kommission und den VN, während viele sektorale Generaldirektionen ihrerseits enge Arbeitsbeziehungen zu den VN-Unterorganisationen pflegen.

Werden zu den finanziellen Beiträgen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten (37 % des regulären VN-Haushalts) die Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft für Hilfs- und Entwicklungsprojekte der VN addiert, so ist die EU bereits jetzt (also noch vor der anstehenden Erweiterung) der größte Beitragszahler der VN. Der politische Einfluss der EU bleibt jedoch hinter ihrem wirtschaftlichen und finanziellen Gewicht auf VN-Ebene zurück. Um diesem Defizit zu begegnen, schlägt die Kommission in ihrem Strategiepapier eine Reihe aufeinander abgestimmter Einzelmaßnahmen vor:

Die EU soll in Zukunft eine Vorreiterrolle bei der Aushandlung und Implementierung der auf der internationalen Agenda stehenden Ziele einnehmen und stärker als bisher bei aktuellen Themen wie der Terrorismusbekämpfung, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und dem Schutz der Menschenrechte auf proaktive Konzepte zurückgreifen. In der Vergangenheit wurde dies bereits bei den Verhandlungen um das Kyoto-Protokoll, bei der Einsetzung des Internationalen Strafgerichtshofs oder auf dem Gebiet der Entwicklungsfinanzierung praktiziert. Dazu sollen die EU-Mitgliedstaaten bei VN-Veranstaltungen sowie im Sicherheitsrat so früh wie mög-

lich gemeinsame Standpunkte festlegen und Bündnisse mit anderen Partnern schließen, um die Durchsetzung multilateraler Initiativen zu ermöglichen.

Die EU soll neue Initiativen ergreifen, um die anstehende VN-Reformagenda zur Weiterentwicklung der bestehenden und der Errichtung neuer Institutionen voranzubringen. Besonders wird dabei eine stärkere Mitarbeit der EU bei einer umfassenden Reform des VN-Sicherheitsrates angeregt. Darüber hinaus schlägt die Kommission vor, die Durchführung der bei den VN-Konferenzen verabschiedeten Erklärungen besser als bisher zu überwachen und integrierte Folgemaßnahmen zu gewährleisten. Um dieses Ziel zu erreichen, soll die EU für die Aufrechterhaltung der politischen Dynamik sorgen. Auch regt die Kommission an, eine stärkere Vertretung der EU bei der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) zu prüfen.

Als einer der größten Geberorganisationen von Entwicklungshilfe soll die EU nach Möglichkeiten suchen, wie die Umsetzung der in den VN abgestimmten multilateralen Ziele systematischer als bisher in die entsprechenden EU-Hilfsprogramme einbezogen werden kann. Die Kommission fordert zudem eine frühe Abstimmung zwischen EU-Diensten und VN-Agenturen insbesondere bei der Erstellung von Hilfsprogrammen sowie Maßnahmen zur Angleichung von Ausbildungsstandards, regelmäßige gemeinsame Schulungen und den Austausch von Entwicklungshilfe- und Krisenpräventionspersonal. Schon jetzt findet bei der Erstellung der Länderstrategiepapiere der Kommission eine Zusammenarbeit mit den entsprechenden VN-Organisationen statt.

Um künftig ein uneinheitliches Abstimmungsverhalten von EU-Mitgliedern in wichtigen VN-Gremien zu verhindern, schlägt die Kommission vor, den jeweiligen Arbeitsgruppen des Rates eine stärkere Rolle bei der Festlegung der EU-Politik in den VN zu übertragen, ein mandatsgestütztes Konzept für die Beteiligung der EU an VN-Verhandlungen anzustreben und die EU-Koordinierung auf alle Teile des VN-Systems auszuweiten. Bei der Umsetzung von VN-Sanktionen sieht die Kommission ebenfalls Handlungsbedarf. Die Kommission spricht sich deshalb für eine bessere Koordinierung der Politiken innerhalb der EU im Sinne von Art. 19 EUV und für eine direkte gemeinschaftliche Vertretung in solchen Foren aus, die sich mit Themen beschäftigen, die unter die Gemeinschaftszuständigkeit fallen.

Quellen:

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Die Europäische Union und die Vereinten Nationen. Ein Plädoyer für den Multilateralismus, Brüssel, den 10.9.2003, KOM (2003) 526 endg.
- www.europa.eu.int/comm/external_relations/un/ip03_585.htm (Stand: 15.9.2003)
- Meldungen aus Bulletin Quotidien Europe

Bearbeiter: VA Dr. Schneider, Fachbereich XII

Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismus-Bekämpfung

vom 13.10.2003, lfd. Nr. 30/2003

Das Ziel der Terrorismusbekämpfung, das in der Europäischen Union bereits vor dem Hintergrund der politischen Vorgaben des Europäischen Rates von Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999 zum Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einen Politikschwerpunkt bildete, wurde durch die Ereignisse des 11. September 2001 nochmals in seiner Umsetzung forciert. So hat der Rat der Europäischen Union als eine von weiteren zentralen Maßnahmen am 13. Juni 2002 einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung verabschiedet. Darin wird erstmals festgelegt, welche Handlungen EU-weit als Terrorakt angesehen werden sollen. Die EU erhält damit eine gemeinsame Definition für Terrorismus sowie einheitliche Vorgaben für die daraus folgenden Sanktionen. Dies war notwendig, da es nur in den sechs EU-Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien und Portugal eine juristische Definition für Terrorismus gab. Ein Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Umsetzung der EU-Vorgaben wird derzeit in den zuständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages beraten.

Die einzelnen Vorgaben des Rahmenbeschlusses

Unter die ausgehandelte Terrorismus-Definition fallen gemäß Art. 1 des Rahmenbeschlusses (RB) Straftaten, die mit einem besonderen

Vorsatz ausgeführt werden. So muss die Begehung eine ernsthafte Destabilisierung oder Zerstörung politischer, verfassungsrechtlicher, wirtschaftlicher oder sozialer Grundstrukturen eines Landes oder einer internationalen Organisation bzw. eine schwer wiegende Einschüchterung der Bevölkerung zum Ziel haben. Daneben wird die Absicht des Täters erfasst, öffentliche Stellen oder eine internationale Organisation unberechtigterweise dazu zu zwingen, bestimmte Handlungen auszuführen oder zu unterlassen. Zu den Begehungsformen zählen u.a. mit diesem Ziel begangene Morde und Körperverletzungen, Geiselnahmen und Entführungen, Flugzeugentführungen oder „schwer wiegende Zerstörungen“ an öffentlichen Einrichtungen bzw. die Drohung mit einer derartigen Straftat. Erfasst sind auch so genannte Begleittaten, die im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten begangen werden. Fragen der Anstiftung, der Mittäterschaft und des Versuchs der Tatbegehung werden einer einheitlichen Regelung zugeführt. Daneben wird durch den Rahmenbeschluss in Art. 2 der Begriff der „terroristischen Vereinigung“ geklärt. Hierunter ist ein auf Dauer angelegter organisierter Zusammenschluss von mehr als zwei Personen zu verstehen, die in Verabredung handeln, um terroristische Straftaten im o.g. Sinne zu begehen. Ebenfalls festgelegt wird die Verantwortlichkeit juristischer Personen und die in diesem Zusammenhang zu ergreifenden Sanktionen.

Bezüglich der Sanktionen hat jeder Mitgliedstaat sicherzustellen, dass die genannten Straftaten mit wirksamen, angemessenen und abschreckenden Strafen bewehrt werden, die zu einer Auslieferung führen können. Wer als Anführer einer terroristischen Vereinigung verurteilt wird, muss nach Vorgabe des Rahmenbeschlusses künftig mit einer Höchststrafe von mindestens 15 Jahren Freiheitsentzug rechnen, die Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung einschließlich der Bereitstellung von Informationen oder materiellen Mitteln sowie einer vorsätzlichen finanziellen Unterstützung wird mit einer Höchststrafe von mindestens acht Jahren bestraft, wobei die Mitgliedstaaten jeweils auch höhere Höchststrafen festlegen können. Eine Kooperation des Täters mit den Strafverfolgungsbehörden kann zu Strafmilderungen führen. Gleichzeitig wird festgelegt, dass der Rahmenbeschluss nicht dahin gehend ausgelegt werden kann, dass er Grundrechte oder Grundfreiheiten wie das Streikrecht und die Versammlungs-, Vereinigungs- oder Meinungsfreiheit und das damit zusammenhängende Demonstrationsrecht schmälert oder behindert. Der Rahmenbeschluss gilt nicht für die Aktivitäten der Streitkräfte der Mitgliedstaaten.

Die Umsetzung des Rahmenbeschlusses – Kernelemente des aktuellen Gesetzentwurfs

Der EU-Rahmenbeschluss, der im Kontext der (intergouvernementalen) polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS, sog. dritte Säule des EU-Vertrages) ergangen ist, bedarf der Umsetzung in nationales Recht. Er macht deshalb eine Anpassung des Strafgesetzbuchs (StGB), der Strafprozessordnung (StPO) und des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) erforderlich. Dementsprechend soll mit einem im Deutschen Bundestag derzeit auf Ausschussebene beratenen Gesetzentwurf (BT-Drs. 15/813) die durch den Rahmenbeschluss vorgegebene Definition der terroristischen Straftaten in die einschlägige Bestimmung des Strafgesetzbuches (§ 129 a StGB – Bildung terroristischer Vereinigungen) überführt und die Bestimmungen über den Strafrahmen den Vorgaben des Rahmenbeschlusses angepasst werden.

Schon nach geltendem Recht ist gemäß § 129 a Absatz 1 StGB die Gründung von bzw. die mitgliedschaftliche Beteiligung an Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, bestimmte, in § 129 a Absatz 1 Nrn. 1 - 3 StGB spezifizierte Straftaten zu begehen, strafbar. Diese Vorschrift soll um einen neuen Absatz 2 ergänzt werden, der künftig die Gründung einer neuen Kategorie terroristischer Vereinigungen strafbewehrt. Hierbei handelt es sich um Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit darauf gerichtet sind, die in den § 129 a Absatz 2 Nrn. 1 - 5 StGB-neu eingeführten Katalogtaten zu begehen. Diese umfassen bestimmte Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit (Nr. 1), die schwere Gefährdung durch Freisetzung von Giften (Nr. 3), bestimmte Delikte nach dem Kriegswaffenkontrollgesetz und dem Waffengesetz (Nrn. 4 und 5) sowie bestimmte Sachbeschädigungsdelikte und gemeingefährliche Delikte, ergänzt durch weitere typische Begleitdelikte wie etwa die Störung von Telekommunikationsanlagen (Nr. 2). Dabei ist erforderlich, dass die Gründung der terroristischen Vereinigung mit dem qualifizierten, oben dargestellten Vorsatz (Art. 1 RB) erfolgt. Jedoch wird die Strafbarkeit nach dieser Vorschrift auf solche Tätigkeiten begrenzt, die nach der Art ihrer Begehung oder durch ihre Auswirkungen einen Staat oder eine internationale Organisation ernsthaft schädigen können. Neben der Gründungstätigkeit soll – wie schon bisher – auch die Beteiligung an einer derartigen Vereinigung eine Strafbarkeit begründen. Mit einem neuen Absatz 3 in § 129 a StGB sollen daneben Vereinigungen erfasst werden, deren Zwecke oder Tätigkeit auf das Androhen der in § 129 a Absatz 1 und 2 StGB-neu erfassten Taten gerichtet sind.

Die Gründung von bzw. die Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung soll auch künftig mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren, im Falle einer Vereinigung nach § 129 a Abs. 3 StGB-neu mit bis zu fünf Jahren bestraft werden. Anführer einer Vereinigung nach Abs. 1 (und nunmehr auch Absatz 2) unterliegen unverändert der Strafdrohung einer Freiheitsstrafe von mind. drei bis max. 15 Jahren. Bei Anführern von Organisationen, die lediglich mit terroristischen Aktivitäten drohen, soll die Höchststrafe auf 10 Jahre Freiheitsentzug festgelegt werden. Das Unterstützen der von § 129 a Abs. 1 und 2 StGB-neu erfassten Vereinigungen wird nach dem neuen Absatz 5 – anders als das unverändert mit fünf Jahren Höchstfreiheitsstrafe bedrohte Werben für eine Vereinigung nach § 129 a Abs. 1 oder 2 StGB-neu – mit einer Höchstfreiheitsstrafe von zehn Jahren (bisher fünf Jahre) strafbewehrt. Bezüglich der auf das Androhen einer Straftat gerichteten Vereinigungen gilt jeweils ein niedrigeres Strafmaß. Die beabsichtigte Strafrechtsreform führt zu Folgeänderungen von Vorschriften des GVG und der StPO. Diese betreffen u.a. die gerichtliche Zuständigkeit des OLG und die Anordnung der Untersuchungshaft.

Quellen:

- Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI), ABl. EG L 164 vom 22.6.2002, S. 3
- Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze, BT-Drs. 15/813

Bearbeiter: RR Niklas Görlitz, Fachbereich XII

Finanzen – Haushalt – Bundesvermögen – Steuern

Haushaltssperre und Nachtragshaushalt

vom 17.7.2003, lfd. Nr. 21/2003

Seit jeher bereitet in Zeiten knapper öffentlicher Mittel die Aufstellung eines öffentlichen Haushalts erhebliche Schwierigkeiten. Bei immer schwierigeren Konjunkturprognosen rückt jedoch auch der ordnungsgemäße Vollzug des Haushalts zunehmend ins Zentrum der politischen Diskussion.

Es geht dabei um das Problem, einen einmal festgestellten und damit statischen Haushaltsplan an die dynamisch verlaufende Haushaltsentwicklung anzupassen.

Der Vollzug des nach Entwurf durch die Bundesregierung mit dem Haushaltsgesetz durch den Bundestag beschlossenen Haushaltsplans ist Aufgabe der Verwaltung. Dabei sind entsprechend dem grundlegenden Ressortprinzip die Minister sowie die Leiter der obersten Bundesbehörden für die Bewirtschaftung „ihres“ Einzelplans zuständig und ermächtigt, die im Haushaltsplan vorgesehenen Ausgaben zu leisten. Es ergibt sich damit ein System einer dezentralen Haushaltsführung, wobei die mit dem Haushaltsvollzug betrauten Stellen in ihrer Mittelbewirtschaftung natürlich nicht völlig frei sind: Bindungen bestehen zum einen insoweit, als die bewilligten Beträge dem Grundsatz nach nur zu dem im Haushaltsplan bezeichneten Zweck und nur innerhalb des Rechnungsjahres verwendet werden dürfen. Zum anderen aber bleibt es wesentliche Aufgabe des Bundesfinanzministeriums (BMF), die Einhaltung des durch den Haushaltsplan vorgegebenen einzelplanübergreifenden Gesamtrahmens zu kontrollieren. Hierbei ist insbesondere das Gebot des Haushaltsausgleichs zu beachten, nach dem Einnahmen und Ausgaben stets ausgeglichen sein müssen.

1. Die Haushaltssperre

Dem BMF steht mit der Anordnung einer Haushaltssperre ein Lenkungsmittel zur Verfügung, um Entwicklungen, die diese Vorgabe des Haushaltsausgleichs während der Vollzugsphase gefährden, entgegenzutreten.

Solche Entwicklungen ergeben sich meist aus konjunkturellen Gründen, indem entweder die Einnahmen erheblich hinter den Ansätzen des Haushaltsplans zurückbleiben oder auf Ausgabenseite verpflichtend feststehende Mehrausgaben nicht durch Einsparungen an anderer Stelle des Haushaltsplans ausgeglichen werden können.

Der Erlass jeder Haushaltssperre bewirkt eine Beschränkung der Verfügungsbefugnis der einzelnen Ressorts. Diese sind grundsätzlich nicht verpflichtet, sondern nur ermächtigt, die ausgewiesenen Ausgaben auch tatsächlich zu tätigen. Aus einer verhängten Sperre folgt eine Blockierung der Haushaltsansätze, so dass nur noch mit vorheriger Einwilligung des BMF Verpflichtungen eingegangen und Ausgaben geleistet werden dürfen. Hierdurch wird ein planender Eingriff in den Haushaltsvollzug durch das BMF möglich.

Die Bundeshaushaltsordnung stellt dabei den Erlass einer sog. **haushaltswirtschaftlichen Sperre** in das Ermessen des BMF und statuiert selbst keine genaueren Voraussetzungen für deren Anordnung. Wegen der bestehenden erheblichen Schwierigkeiten einer Prognose der konjunkturellen Rahmenbedingungen und der voraussichtlichen Haushaltsentwicklung kommt dem BMF damit ein weiter Beurteilungsspielraum hinsichtlich des „Ob“ einer solchen Sperre zu. Auch hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung von Dauer und Umfang der Sperre ist das BMF frei. In Betracht kommt eine Sperrung einzelner Titel des Haushaltsplans bis hin zu einer globalen Sperre aller Einzelpläne; in zeitlicher Hinsicht steht dem BMF eine vorübergehende oder die gesamte restliche Dauer des Haushaltsjahres erfassende Sperre offen.

Vor Anordnung einer solchen Sperre hat sich das BMF mit den betroffenen Bundesministerien und nach überwiegender Ansicht auch mit den sonstigen betroffenen obersten Bundesbehörden ins „Benehmen“ zu setzen; eine ausdrückliche Zustimmung ist allerdings nicht erforderlich. Als schneller Weg hat sich dabei die Herstellung des Benehmens in einer Kabinettsitzung erwiesen, die zugleich die Billigung des Bundeskanzlers und damit eine politische Einbindung der Maßnahme ermöglicht.

Von einer solchen, die aktuelle Diskussion bestimmenden haushaltswirtschaftlichen Sperre ist eine sog. **konjunkturpolitische Sperre** nach dem Stabilitätsgesetz zu unterscheiden. Im Falle einer Konjunkturüberhitzung kann die Bundesregierung unabhängig von einer Störung des Haushaltsgleichgewichts das BMF ermächtigen, die Verfügungsbefugnis der Ressorts einzuschränken, um zur Erreichung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beizutragen.

Die sog. **einfachen und qualifizierten Sperrvermerke** wiederum stellen anders als die zu Einsparzwecken erlassenen Sperren keine Maß-

nahmen des Haushaltsvollzugs dar. Es handelt sich dabei vielmehr um bereits im Haushaltsplan enthaltene vorläufige Verfügungsbeschränkungen. Das Parlament ermächtigt dabei das BMF, erst auf Antrag die jeweiligen Mittel zu bewilligen, wodurch eine gesonderte Überprüfung der Notwendigkeit der gesperrten Ausgaben erreicht werden soll. Beim qualifizierten Sperrvermerk tritt zusätzlich das Erfordernis der Einwilligung des Bundestages hinzu, die in der Praxis durch den Haushaltsausschuss ausgesprochen wird (§ 22 i.V.m. § 36 BHO).

2. Der Nachtragshaushalt

Als weitere wichtige Korrekturmöglichkeit steht dem BMF beim Vollzug eines festgestellten Haushaltsplans die Aufstellung eines Nachtragshaushaltsplans offen. Bereits durch den Zeitpunkt seiner Aufstellung unterscheidet sich der Nachtragshaushalt damit von der sog. **vorläufigen Haushaltsführung**, die nur zu Beginn des Haushaltsjahres bei noch nicht festgestelltem Haushalt die Bundesregierung zur Leistung verpflichtender Ausgaben ermächtigt.

Ziel des Nachtragshaushalts ist dagegen die Bewilligung eines Mehrbedarfs an Mitteln, der sich während des Haushaltsvollzugs ergibt und für den im Haushaltsgesetz keine Vorsorge getroffen worden ist. Der Nachtragshaushalt stellt dabei eine Änderung des festgestellten Haushaltsgesetzes und Haushaltsplans dar. Er ist dem Verfahren nach ebenso wie der durch ihn geänderte Haushalt aufzustellen, so dass auch für die Nachtragsvorlage die Gesetzesinitiative allein bei der Bundesregierung liegt. Nach dem Erlass bildet dann der Nachtragshaushalt rechtlich und der Funktion nach eine Einheit mit dem durch ihn geänderten Haushalt.

Nach der grundlegenden Rechtsprechung des BVerfG ist von einer Pflicht der Bundesregierung zur Einbringung einer Nachtragsvorlage auszugehen, sobald eine im Haushaltsgesetz zu bestimmende Bagatellgrenze an Mehrausgaben, unter der eine Nachtragsvorlage unpraktikabel erschiene, überschritten ist. Diese Grenze ist gegenwärtig, soweit nicht Rechtsverpflichtungen zu erfüllen sind, im Einzelfall bei 5 Mio. € festgelegt (§ 37 Abs. 1 Satz 4 BHO i.V.m. § 7 Abs. 1 HG 2003). Mit der vorrangigen Pflicht zur Einbringung eines Nachtragshaushalts soll das Budgetrecht des Bundestags gewahrt werden. Insbesondere geht damit einher, dass die Inanspruchnahme des sog. **Notbewilligungsrechts** des BMF, das seine Zustimmung zu **überplanmäßigen** (d.h. über den veranschlagten Betrag hinausgehenden) oder **außerplanmäßigen** (d.h. gar nicht veranschlagten Beträgen) **Ausgaben** erteilen darf, nur noch unter den engen Voraussetzungen eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses möglich ist.

Quellen:

- BMF, Das System der Öffentlichen Haushalte, Broschüre, abrufbar unter www.bundesfinanzministerium.de
- Grupp, Klaus, Haushalts- und Abgabenrecht in: Achterberg u.a., Besonderes Verwaltungsrecht Bd. II, 2. Auflage 2000
- Piduch, Erwin Adolf, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Loseblatt, Stand Oktober 2001

*Bearbeiter: MR René Probst, RD Wolfgang Hinz und Referendar
Sebastian Höhler, Haushaltsausschuss*

Geschichte – Zeitgeschichte

21. März 1933 - Der Tag von Potsdam

vom 14.3.2003, lfd. Nr. 10/2003

Dem neu ernannten **Reichskanzler Adolf Hitler** war es trotz des Einsatzes von Terror und der gezielten Behinderung politischer Gegner beim Urnengang am 5. März 1933 wie schon bei den Novemberwahlen 1932 nicht gelungen, die absolute Mehrheit der Mandate im Reichstag für seine Koalition zu erringen. Den 240 Parlamentariern der Regierungskoalition standen 120 der SPD und 81 der KPD gegenüber. Bereits wenige Tage später wurden die Mandate der KPD für ungültig erklärt und mit der **Verhaftung der Abgeordneten** begonnen.

Am „Tag von Potsdam“, dem **21. März 1933**, inszenierten Reichskanzler **Adolf Hitler** und Reichspropagandaminister **Joseph Goebbels** davon unbeirrt den feierlichen Zusammentritt des neugewählten Parlamentes als „**Tag der nationalen Erhebung**“. Der 21. März war zugleich auch der 62. Jahrestag der Eröffnung des ersten Reichstages des Kaiserreiches. Nachdem dieses sogenannte „Zweite Reich“ 1918 untergegangen und von der Weimarer Republik abgelöst worden war, demonstrierte Hitler nun symbolisch den **Brückenschlag** zu der als ruhmvoll empfundenen deutschen Vergangenheit vor dem demokratischen „Zwischenspiel“. In der **Potsdamer Garnisonkirche** verbeugte sich das „junge Deutschland“ in Gestalt Hitlers vor dem ehemaligen kaiserlichen Generalfeldmarschall und jetzigen **Reichspräsidenten Paul von Hindenburg**. Eine Geste der Demut, die propagandistisch die **Legitimität des neuen Regimes als Erbe des „Zweiten Reiches“** herzustellen suchte.

Am „Tag von Potsdam“ blieben Schulen und Behörden geschlossen, in vielen deutschen Städten fanden Festlichkeiten nach gleichem Muster statt. Katholische und evangelische Gottesdienste leiteten die Feierlichkeiten ein. Nach dem Festakt mit den Reden Hindenburgs und Hitlers legte der Reichspräsident Kränze an der Gruft Friedrichs des Großen und Friedrich Wilhelms I. nieder. Anschließend hielten SS, SA, Stahlhelm, Schutzpolizei und Reichswehr eine Parade ab. Zu den geladenen Gästen zählten das diplomatische Korps, Vertreter aus

Wirtschaft und Verwaltung, Offiziere der Reichswehr und SA-Führer sowie Abgeordnete des Reichstages. Die Mandatsträger der SPD-Fraktion blieben der Veranstaltung geschlossen fern.

Der Tag von Potsdam war von Goebbels bis ins Detail geplant worden. Dazu gehörte auch die **landesweite Übertragung im Rundfunk**. Erstmals strahlten alle regionalen Sender ein einheitliches Programm aus. Zeitungsberichte noch Tage nach dem Ereignis, Plakate und Postkarten rundeten das propagandistische Aufgebot ab.

Die Dramaturgie der **symbolischen Versöhnung** von **konservativer Tradition** und „**nationalsozialistischer Erneuerung**“ wies Hindenburg eine tragende Rolle zu. Der damit erzeugte Eindruck der Dominanz der konservativen Kräfte war Teil einer gezielt geschaffenen Illusion, die von den Maßnahmen der Nationalsozialisten zur Erringung ihrer Alleinherrschaft ablenken sollte. Bereits am 4. Februar war mit der „Verordnung zum Schutz des deutschen Volkes“ die Grundlage zur Ausschaltung politischer Gegner geschaffen worden. Mit der „Verordnung zum Schutz von Volk und Staat“ („Reichstagsbrandverordnung“) vom 28. Februar hatte die neue Regierung in der Folge die formale Voraussetzung für die **Willkürherrschaft des Regimes** geschaffen. Obwohl die nationalsozialistischen Minister im Kabinett in der Minderheit waren, beförderte Hitler durch die Besetzung zentraler Schaltstellen der Macht auf Reichs- und Länderebene sein Ziel, den **demokratischen Rechtsstaat abzuschaffen** und damit den Weg in die **Terrorherrschaft** zu ebnen.

Der Prozess der sogenannten „Machtergreifung“ wird in der Forschung mit dem Begriff der „**legalen Revolution**“ umschrieben. Die Nationalsozialisten initiierten eine tiefgreifende Umwälzung mit Auswirkungen auf alle Bereiche des Staates und des privaten Lebens, betonten dabei aber den vermeintlich legalen, Recht und Verfassung folgenden Ablauf. Hitler hatte aus dem gescheiterten **Novemberputsch 1923** die Lehre gezogen, dass ein offener Angriff auf die bestehende Ordnung nicht zum Erfolg führen würde. Mit der Strategie der „legalen Revolution“ machte er sich die **Obrigkeitsgläubigkeit** von weiten Teilen der Bevölkerung zunutze, um im Bündnis mit demokratiefeindlich eingestellten Eliten aus Bürgertum und Bürokratie die Weimarer Republik zu Fall zu bringen. Fritz Fischer weist in diesem Zusammenhang mit Recht darauf hin, dass umgekehrt auch diese Kräfte „Hitler in den Dienst ihrer sozial- und wirtschaftspolitischen, ja auch militärisch-machtpolitischen Zielsetzungen stellen wollten“ – eine Symbiose, deren Grundlage die gemeinsame Ablehnung der Wei-

marer Republik bildete. Die fatale Fehleinschätzung einer möglichen „**Zähmung**“ Hitlers durch die Konservativen im Kabinett symbolisiert daher auch das **Versagen von Teilen des Bürgertums sowie die fahrlässige Unterschätzung des Nationalsozialismus**. Zwei Tage später, am 23. März 1933, verabschiedete der Reichstag gegen die Stimmen der SPD-Fraktion das **Ermächtigungsgesetz**.

Quellen:

- Bracher, Karl Dietrich: Die Deutsche Diktatur. Entstehung, Struktur, Folgen des Nationalsozialismus, Köln 7 1993
- Fischer, Fritz: Zum Problem der Kontinuität in der deutschen Geschichte von Bismarck zu Hitler, in: Bracher / Funke / Jacobsen (Hrsg.): Nationalsozialistische Diktatur 1933-1945. Eine Bilanz, Bonn 1986, S. 770-782
- Freitag, Werner: Nationale Mythen und kirchliches Heil: Der „Tag von Potsdam“, in: Westfälische Forschungen 41 (1991), S. 379-430
- Kreutz, Wilhelm: Der „Tag von Potsdam“ im deutschen Rundfunk, in: Mitteilungen der Gesellschaft der Freunde der Universität Mannheim 42 (1993), S. 21-30
- Scheel, Klaus: Der Tag von Potsdam, Berlin 1996

*Bearbeiter/in: VA Marc Bomhoff und Anke Schuster, M.A.
(Praktikantin), Fachbereich XI (WD 1)*

Gesundheitswesen – Sport

Polkörperdiagnostik – Alternative zur Präimplantationsdiagnostik?

vom 1.4.2003, lfd. Nr. 12/2003

Mediziner der Abteilung für Gynäkologische Endokrinologie und Reproduktionsmedizin der Universität Bonn haben im Jahr 2002 deutschlandweit erstmals im Zusammenhang mit der künstlichen Befruchtung (In-vitro-Fertilisation: IVF) die Polkörperdiagnostik (PKD) angewandt. In den IVF-Zentren werden ihre Möglichkeiten und Grenzen gegenwärtig diskutiert.

Anwendung

Die Methode wurde in erster Linie entwickelt, um die Schwangerschafts- und Geburtenrate nach künstlicher Befruchtung vor allem bei höherem mütterlichen Alter zu verbessern, da die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von Chromosomenabweichungen mit zunehmendem Alter der Frau steigt. Die Polkörperdiagnostik gilt in der Reproduktionsmedizin (medizinische Behandlung von unerfülltem Kinderwunsch) als Möglichkeit, Chromosomenschäden und Einzelgenmutationen bei Eizellen vor begonnener Schwangerschaft nachzuweisen, so dass die betreffenden Eizellen von der künstlichen Befruchtung ausgeschlossen werden können. Indikationen für die PKD sind somit die Erkennung mütterlicher chromosomaler Aneuploidien (Abweichungen vom physiologisch vollständigen Chromosomensatz, die zu Fehlgeburten, Missbildungen oder geistigen Behinderungen führen) sowie monogener (durch ein einzelnes verändertes Gen ausgelöst) Erkrankungen (z. B. Mukoviszidose, Veitstanz).

Prinzip des Verfahrens

Polkörper entstehen bei der so genannten Reifeteilung der Eizelle. Die Eizellen sind zunächst diploid, d. h. sie enthalten die 23 menschlichen Chromosomen (Träger des Erbguts) in doppelter Ausführung. Während der Reifung der Eizelle findet in zwei komplizierten Reifeteilungen zunächst eine Chromosomenverdoppelung statt, bei der vier

Chromatiden entstehen. Drei Chromatiden werden in die so genannten Polkörper der Eizelle (zwischen Eizelle und Eizellhülle) abgegeben. Der erste Polkörper mit einem haploiden (einfachen) Chromosomensatz entsteht in der ersten Reifeteilung kurz vor dem monatlichen Eisprung der Frau und wird aus der Eizelle ausgeschleust, während in der Eizelle der andere haploide Chromosomensatz verbleibt. Der zweite Polkörper entsteht nach dem Eindringen des Spermiums in die Eizelle und wird ebenfalls ausgeschleust. Die Polkörper, die für die Befruchtung keine Bedeutung mehr haben und verkümmern, enthalten komplette Kopien des Erbmaterials der Frau. Sie können im Labor im Rahmen einer IVF von der Eizelle abgelöst und hinsichtlich genetischer Defekte und Fehler bei der Chromosomenverteilung untersucht werden. Es sollten nach Möglichkeit beide Polkörper untersucht werden und ihre Entnahme gleichzeitig erfolgen. Nach der „Kernverschmelzung“ vereinigen sich die verbliebenen haploiden Chromosomen aus Ei- und Samenzelle wieder zum diploiden Chromosomensatz. Zu diesem Zeitpunkt beginnt nach dem Embryonenschutzgesetz (ESchG) die Schutzwürdigkeit des menschlichen Embryos.

Rechtliche und ethische Aspekte

Die Polkörperdiagnostik (PKD) ist in Deutschland bisher gesetzlich nicht speziell geregelt. Im Unterschied zur Präimplantationsdiagnostik (PID) ist sie nach vorherrschender Rechtsauffassung mit dem geltenden Embryonenschutzgesetz (ESchG) vereinbar, da sie an der Eizelle vorgenommen wird, bevor die Kerne von Ei- und Samenzellen „verschmelzen“ (Vorkernstadium). Voraussetzung ist, dass auch die Untersuchung des zweiten Polkörpers - falls diese erfolgt - sowie die Entscheidung über die Auswahl der in die Gebärmutter zu übertragenden Eizellen in der durch das ESchG (§ 2 Abs. 1 und § 8) vorgegebenen Zeit abgeschlossen ist. Da bei der PKD nur die Polkörper der Eizelle und keine Embryonen untersucht werden, ist die ethische Akzeptanz der Methode höher einzuschätzen als bei der Präimplantationsdiagnostik und bei der Pränataldiagnostik, wenn sie angewendet wird, um schwere Erbkrankheiten zu verhindern.

Möglichkeiten und Grenzen

- Die Polkörperdiagnostik erfordert die künstliche Befruchtung durch Intracytoplasmatische Spermieninjektion (ICSI), bei der ein Spermium unter dem Mikroskop direkt in die Eizelle eingespritzt wird.
- In ihrer Aussage ist die PKD grundsätzlich auf das Erbgut der Mutter beschränkt. Schäden der Samenzellen bleiben unentdeckt.

- Mit der PKD lassen sich Chromosomenaberrationen (Abweichungen von der normalen Chromosomenzahl) der Eizelle nachweisen, die z. B. schwere Fehlbildungssyndrome (wie bei den Trisomien 13 und 18) mit geringen Überlebenschancen bereits des Embryos verursachen können. Da der überwiegende Anteil verschiedener Trisomien (bei denen mehrere Chromosomen nicht doppelt, sondern dreifach vorhanden sind) mütterlichen Ursprungs ist, wären diese durch Diagnostik des ersten und – mit größerer Genauigkeit – des zweiten Polkörperers erfassbar.
- Die Biopsie (Entnahme) des zweiten Polkörperers unmittelbar nach dessen Bildung (um das dem ESchG entsprechende Zeitlimit einzuhalten) kann unter Umständen technisch problematisch sein und das Risiko einer Verletzung der Eizelle erhöhen. Eine Kryokonservierung nach Polkörperentnahme im Vorkernstadium bis zum Abschluss der Untersuchungen ist nach Erkenntnissen von Reproduktionsmedizinern nicht empfehlenswert, da sie sich negativ auf die Schwangerschaftsrate auswirkt.
- Komplexe Chromosomen-Fehlverteilungen sind durch die PKD nur begrenzt diagnostizierbar, da sie auch im frühen Embryonalstadium und später entstehen können.

Entwicklungsperspektiven

Die Polkörperdiagnostik wird weltweit nur von wenigen Ärzteteams vorgenommen. Im Ausland spielt sie eine untergeordnete Rolle und hat sich gegenüber der Präimplantationsdiagnostik nicht durchgesetzt, da letztere international im Allgemeinen großzügiger gehandhabt wird und in zahlreichen Ländern erlaubt ist. Aufgrund der begrenzten Aussagekraft der PKD wurde zur Absicherung der Diagnose im Ausland häufig zusätzlich die PID durchgeführt.

In Deutschland ist die PKD zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht routinemäßig einsetzbar, da sie technisch sehr aufwändig sowie äußerst zeit- und kostenintensiv ist. Für die Untersuchung monogener Erkrankungen erscheint die PKD als Alternative zur PID nach Meinung verschiedener Humangenetiker weniger geeignet, da sie für eine entsprechende Diagnosestellung nicht die erforderliche Genauigkeit aufweist. Um den Nutzen der PKD für die Erkennung von Chromosomenstörungen und die mögliche Auswahl geeigneter Eizellen bzw. Vorkerne zur Steigerung der Erfolgsrate bei infertilen Paaren zu belegen, sind weitere Untersuchungen unter den spezifisch deutschen Bedingungen erforderlich. Der Präsident der Deutschen Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe lehnt eine vorschnelle Verbreitung

der Polkörperbiopsie ab und fordert, die Vorteile der PKD zunächst im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie zu prüfen.

Quellen:

- Deutsche Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe e. V., Pressemitteilungen 9.1.2003 (<http://www.dggg.de/presse.html>)
- Fachverband Diakonische Behindertenhilfe Thüringen, Bioethische Informationen 02/2002
- Nationaler Ethikrat, Stellungnahme: Genetische Diagnostik vor und während der Schwangerschaft. Januar 2003
- Prof. Dr. med. H. H. van der Ven (Univ. Bonn, Abt. für Gynäkologische Endokrinologie und Reproduktionsmedizin), Auskunft zur Polkörperdiagnostik in Deutschland einschl. zur Verfügung gestellter unveröffentlichter Beiträge von PD Dr. M. Montag, Dr. med. K. van der Ven (Univ. Bonn), Prof. Dr. P. Wieacker (Univ. Magdeburg), Dr. med. U. Hehr (Zentrum für Gynäkologische Endokrinologie, Reproduktionsmedizin und Humangenetik Regensburg) und Prof. Dr. E. Schwinger (Univ. Lübeck). Februar 2003

Bearbeiterin: Dr. Hildegund Seydel, Fachbereich VIII

EU-Forschungsförderung für embryonale Stammzellen

vom 22.7.2003, lfd. Nr. 24/2003

Embryonale Stammzellen: Stammzellen sind nicht spezialisierte Ursprungszellen, die unter bestimmten Bedingungen verschiedenartige Zelltypen bilden können. Abhängig vom Herkunftsort unterscheidet man embryonale, fetale und adulte Stammzellen. Embryonale Stammzellen (ES-Zellen) werden aus der inneren Zellmasse der Blastozyste (vier bis sieben Tage alter Embryo) entnommen. In diesem Stadium sind embryonale Stammzellen nur noch pluripotent. Aus ihnen kann sich nach gegenwärtigem Erkenntnisstand kein eigenständiger Organismus mehr entwickeln, dafür aber praktisch jeder der rund 200 verschiedenen Zelltypen und somit jedes Gewebe des menschlichen Körpers. ES-Zellen können u. a. aus überzähligen Embryonen bei der künstlichen Befruchtung gewonnen werden. Ihre Gewinnung ist ethisch problematisch, da bei ihrer Entnahme aus der Blastozyste der Embryo zerstört wird.

Forschungspotenzial: Seit den 1950er Jahren werden blutbildende adulte Stammzellen (aus dem erwachsenen Organismus) zur Regeneration des blutbildenden Systems bei verschiedenen Erkrankungen eingesetzt. Inzwischen hofft man auch andere Zell- oder Organdefekte mit Stammzellen behandeln zu können. Obwohl sich mit adulten Stammzellen inzwischen eine Reihe von Erfolgen abzeichnet, hat man sie nach wie vor nicht für alle Gewebetypen im erwachsenen Organismus isolieren können. Stammzellforscher, wie z. B. die Bonner Wissenschaftler Brüstle und Wiestler, favorisieren daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt Studien mit ES-Zellen zum Ersatz von Hirnzellen bei Multipler Sklerose, Alzheimer- und Parkinson-Erkrankung sowie anderen Hirnerkrankungen und begründen diese mit den begrenzten Mengen und dem geringen Differenzierungspotenzial adulter Stammzellen. Forschungen an den Universitäten Köln und München zielen auf die Gewinnung von Herzmuskelzellen aus ES-Zellen für Transplantationen. Verschiedene Wissenschaftler betrachten die Forschungen an ES-Zellen zumindest zu Vergleichszwecken als unerlässlich. Sie sprechen diesen das auf absehbare Zeit höchste therapeutische Potenzial zu. Aus den Forschungen könnten Rückschlüsse gezogen werden, um auch die Forschung an adulten Stammzellen voranzutreiben.

Gesetzliche Regelungen in Deutschland: Das Embryonenschutzgesetz (ESchG) von 1990 verbietet die Erzeugung von Embryonen zu einem anderen Zweck als dem der Herbeiführung einer Schwangerschaft. Daher ist nach geltendem Recht die Erzeugung von Embryonen zur Stammzellforschung oder mit dem Ziel der Präimplantationsdiagnostik (PID) ausgeschlossen. Da jede fremdnützige Verwendung des in vitro gezeugten Embryos unter Strafe gestellt ist, betrifft dies auch die Nutzung überzähliger Embryonen, die nicht mehr zur Einpflanzung in den Uterus benötigt werden. Das deutsche Stammzellgesetz – StZG – (Gesetz zur Sicherstellung des Embryonenschutzes im Zusammenhang mit Einfuhr und Verwendung menschlicher embryonaler Stammzellen vom 28. Juni 2002) erlaubt die Einfuhr und die Verwendung von humanen embryonalen Stammzellen (ES-Zellen) zu Forschungszwecken unter den in § 6 des Gesetzes genannten Voraussetzungen. Gemäß § 4 (2) 1.a) dürfen nur solche ES-Zellen eingeführt werden, die in Übereinstimmung mit der Rechtslage im Herkunftsland dort vor dem 1. Januar 2002 gewonnen wurden. Nach Bewertung durch eine interdisziplinäre Zentrale Ethik-Kommission und Genehmigung durch das Robert-Koch-Institut (RKI) ist die Einfuhr und Verwendung von ES-

Zellen für begründete Forschungsvorhaben unter strengen Voraussetzungen zulässig. Die bisher vorliegenden Anträge gemäß StZG zielen auf die Genehmigung von Vorhaben, die der Grundlagenforschung zuzuordnen sind. Nach Ansicht der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) birgt das StZG rechtliche Unklarheiten speziell für die internationale Kooperation von Stammzellforschern.

Regelungen in den Staaten der Europäischen Union: In den einzelnen EU-Staaten gelten unterschiedliche Regelungen zur Forschung mit ES-Zellen. Die umfassendsten Rechte haben Forscher in Großbritannien, wo Embryonen ausdrücklich sogar für Forschungszwecke hergestellt werden dürfen. In Großbritannien, Finnland, Schweden, Griechenland und den Niederlanden dürfen Stammzellen aus überzähligen Embryonen gewonnen werden, die bei der künstlichen Befruchtung entstanden sind. In anderen Ländern, z. B. Dänemark, Frankreich und Österreich, sind zwar die Herstellung, nicht jedoch der Import und die Forschung an ES-Zellen ausdrücklich verboten. In Belgien, Italien, Luxemburg und Portugal gibt es noch keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen.

Entscheidung der EU-Kommission zur Forschungsförderung: Bis Ende 2003 gilt ein unter den Forschungsministern der Europäischen Union vereinbartes Moratorium, das es der Kommission verbietet, EU-Fördermittel für die Embryonenforschung zur Verfügung zu stellen. Reproduktives Klonen und die gezielte Herstellung von Embryonen und embryonalen Stammzellen für Forschungszwecke sollen von der Förderung generell ausgeschlossen bleiben. Am 9. Juli 2003 hat sich die Europäische Kommission in Brüssel auf einen Vorschlag geeinigt, der nach Ablauf des Moratoriums (ab 2004) gelten soll und der von Forschungskommissar Philippe Busquin u. a. damit begründet wird, dass Europa seinen Spitzenplatz in der Forschung behaupten müsse. Nach dem Vorschlag der EU-Kommission sollen durch die Europäische Union bedeutende Projekte mit ES-Zellen unter bestimmten Bedingungen finanziell gefördert werden, wenn sie auf die Erforschung und Behandlung schwerer Erbkrankheiten gerichtet und keine adäquaten Alternativen verfügbar sind. Für die Forschungsförderung muss außerdem nachgewiesen werden, dass bereits vorhandene embryonale oder adulte Zelllinien nicht geeignet sind. Es dürfen nur Stammzellen von überzähligen Embryonen verwendet werden, die vor dem 27. Juni 2002 bereits existierten und von den Eltern nicht genutzt worden sind. Die Erzeugung neuer Embryonen zu Forschungszwecken soll aus ethischen Gründen ausgeschlossen, die Gewinnung neuer Stammzelllinien aus

den bis zum Stichtag bereits existierenden Embryonen jedoch erlaubt sein. Es muss die Zustimmung der Eltern vorliegen, die sie unentgeltlich zur Verfügung stellen und deren Persönlichkeitsschutz zu wahren ist. Der Stichtag entspricht dem Datum, an dem das 6. Forschungsrahmenprogramm der EU verabschiedet und die Fördersumme für die Biotechnologie bis 2006 festgelegt worden war. Die EU wird die Stammzellforschung in Ländern, in denen sie verboten ist, nicht fördern. Busquin sprach sich in diesem Zusammenhang auch für ein europäisches Stammzellen-Register aus, um die Forschungsergebnisse möglichst vielen zugänglich zu machen und eine kommerzielle Nutzung auszuschließen.

Die Beschlussvorlage der EU-Kommission muss noch durch den EU-Ministerrat bestätigt werden. Nach ersten Reaktionen ist fraglich, ob dem Vorschlag zugestimmt wird. Mit der deutschen Regelung ist er nicht vereinbar aufgrund des abweichenden Stichtages, der sich zudem auf Embryonen und nicht auf embryonale Stammzellen bezieht. Die Verwendung von Embryonen ist in Deutschland grundsätzlich verboten. Außerdem regelt das deutsche StZG den Umgang mit importierten und nicht mit selbst gewonnenen ES-Zellen. Die Bundesregierung will die geplante Förderung der verbrauchenden Embryonenforschung verhindern. Es sollten nur die bereits vorhandenen ES-Zellkulturen verwendet werden. Irland, Italien, Spanien, Portugal und Österreich streben ebenfalls restriktivere Bedingungen für die Forschungsförderung an. In der 56. Sitzung des Deutschen Bundestages wurden zwei Anträge betreffend die EU-Förderung der Stammzellforschung an die zuständigen Ausschüsse überwiesen. Der interfraktionelle Antrag auf Drs. 15/1310 zielt darauf, durch die EU keine Forschungsarbeiten zu fördern, an denen sich einzelne Mitgliedstaaten aus Rechtsgründen nicht beteiligen können. Der Antrag von Abgeordneten der Fraktion der FDP auf Drs. 15/1346 empfiehlt, den Kommissionsvorschlag ernsthaft zu prüfen, keinen voreiligen Ausstieg aus der Finanzierung vorzunehmen und der Förderung bedeutender Forschungsziele nicht zu widersprechen.

Quellen:

- Das Parlament, 53. Jahrgang Nr. 9, 24.02.2003
- Deutscher Bundestag – Pressedokumentation, 03.07.2003, 10.07.2003, 11.07.2003
- EU Institutions press releases, IP/03/969, Brussels, 9 July 2003

Bearbeiterin: Dr. Hildegund Seydel, Fachbereich VIII

Internationales Recht

Der Internationale Strafgerichtshof und bilaterale Immunitätsabkommen der USA

vom 21.7.2003, lfd. Nr. 23/2003

Der Gründungsvertrag des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) ist unter der Bezeichnung „Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs“ am 1. Juli 2002 in Kraft getreten. Voraussetzung hierfür war die völkerrechtlich bindende Annahme des Statuts durch mindestens sechzig Staaten. Nach Wahl der 18 Richter und Bestimmung des Argentiniers Moreno Ocampo zum Chefankläger hat der IStGH kürzlich seine Arbeit in Den Haag aufgenommen. Damit ist erstmals ein ständiges Gericht geschaffen worden, durch das besonders schwere, nach dem 1. Juli 2002 begangene Straftaten wie Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen weltweit verfolgt werden können.

Der Gründungsvertrag hat eine lange Vorgeschichte, die von der zentralen Streitfrage überschattet war, ob der Internationale Strafgerichtshof als unabhängige Institution Recht sprechen oder seine Kompetenz durch den UN-Sicherheitsrat eingeschränkt werden soll. Die USA gehörten stets zu den entschiedenen Befürwortern einer eingeschränkten Jurisdiktion des IStGH. Ihre Vorbehalte gründeten auf der Befürchtung, die Bestimmungen des Statuts böten keinen ausreichenden Schutz vor willkürlichen oder politisch motivierten Strafverfahren gegen Bürger der Vereinigten Staaten. Politisches Gewicht gewann die Besorgnis, dass im Ausland eingesetzte Soldaten der US-Streitkräfte gegen den Willen ihrer Regierung wegen des Vorwurfs dort begangener Kriegsverbrechen vor den Gerichtshof gezogen werden könnten.

Diesen Vorbehalten hielten Befürworter einer uneingeschränkten Autorität des IStGH entgegen, dass dieses theoretische Risiko sich im Falle der USA zu einer zu vernachlässigenden Größe minimiere. Aufgrund des im Statut verankerten Prinzips der Nachrangigkeit drohe einem US-Bürger nur dann eine Anklage vor dem IStGH, wenn der eigene Staat „nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Ermitt-

lungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen“ (Art. 17 Abs. 1). Im Hinblick auf das funktionierende Justizsystem der USA sei dies kaum zu befürchten. Die dem Statut grundsätzlich gewogene Clinton-Administration sah sich wachsendem Widerstand im Kongress ausgesetzt. Zugleich erkannte sie, dass die angestrebte Privilegierung von US-Bürgern einen Präzedenzfall für Immunitätsforderungen von solchen Staaten schaffen könnte, die die vom IstGH zu verfolgenden Verbrechen systematisch als Instrumente des Staatsterrors einsetzen. Diese Entwicklung barg die Gefahr in sich, ein schwaches Ad-hoc-Tribunal zu etablieren, bei dem kaum noch Rechtsprechung im Dienste des Völkerstrafrechts stattfindet.

In dieser Situation entschied sich Präsident Clinton zum Ende seiner Amtszeit am 31. Dezember 2000 überraschend doch noch zur Unterzeichnung des Statuts. Er ließ sich dabei auch von der Erwägung leiten, als Unterzeichnerstaat könnten die USA weiterhin Einfluss auf die weiteren Beratungen nehmen, von denen sie als Nichtunterzeichner ab Januar 2001 ausgeschlossen gewesen wären. Die Zeichnung des Vertrages erwies sich aber bald als kurzes Zwischenspiel: Im April 2002 erklärte die neue US-Administration unter Präsident George W. Bush gegenüber dem Generalsekretär der Vereinten Nationen, die USA hätte sich entschlossen, unter keinen Umständen Vertragsstaat des Römischen Statuts zu werden. Parallel dazu verstärkten sie ihren Druck auf die internationale Staatengemeinschaft um sicherzustellen, dass US-Bürger von der Jurisdiktion des IstGH ausgenommen werden:

- Im Juni 2002 kündigten die Vereinigten Staaten im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen an, sie würden einer Verlängerung des Doppelmandats der VN für die SFOR-Truppe und die Internationale Polizeitruppe (IPTF) in Bosnien und Herzegowina die Zustimmung versagen, solange nicht „Staatsbürgern aus Nicht-Vertragsstaaten“ bei VN-Missionen Immunität vor dem IstGH gewährt werde. Die anfänglich breite Ablehnungsfront der Sicherheitsratsmitglieder mündete angesichts des massiven Drucks der USA schließlich in einen für alle Beteiligten gesichtswahrenden Kompromiss. Am 12. Juli 2002 verabschiedete der Sicherheitsrat nach langwierigen Verhandlungen die Resolution 1422, die die Ausübung der Gerichtsbarkeit in dem von den USA gewünschten Umfang - zunächst für zwölf Monate - einschränkte. Am 12. Juni 2003 wurde die Ermittlungssperre durch Resolution 1487 des VN-Sicherheitsrates - bei Enthaltung von Frankreich, Deutschland und Syrien - um ein weiteres Jahr verlängert.

- Obwohl die Resolutionen des Sicherheitsrates einen ausreichenden Schutz von US-Bürgern vor dem IStGH verbürgen, setzten die Vereinigten Staaten ergänzend auf bilaterale Immunitätsabkommen, um eine ihrem internationalen Ansehen abträgliche jährlich wiederkehrende Debatte vor der Weltöffentlichkeit zukünftig zu vermeiden. Am 2. August 2002 unterzeichnete Präsident Bush den „American Servicemembers' Protection Act“. Dieses Gesetz verbietet den Strafverfolgungsbehörden, der Administration und den Streitkräften der USA jegliche Kooperation mit dem IStGH. Darüber hinaus untersagt es auch die Gewährung von Militärhilfe an Vertragsstaaten des IStGH nach dem 30. Juni 2003. Von diesen Sanktionen sind allerdings sämtliche NATO-Staaten und namentlich benannte Verbündete der USA ausgenommen. Der Präsident wird ermächtigt, Staaten von der Streichung der Militärhilfe auszunehmen, die bis zum 30. Juni 2003 ein bilaterales Immunitätsabkommen mit den USA geschlossen haben. Nach Angaben des State Departments haben bis jetzt 51 Länder das Ansinnen der USA akzeptiert. Als einziger NATO-Beitrittskandidat hat Rumänien einen Immunitätsvertrag mit den USA geschlossen. Um sich das Wohlwollen der USA zu erhalten, entschlossen sich auch Makedonien, Bosnien-Herzegowina sowie Albanien zum gleichen Schritt. Die EU-Mitgliedstaaten lehnen die Forderungen der USA geschlossen ab. Wichtige Länder wie Kanada, Mexiko und die Schweiz sind dem Beispiel der EU gefolgt. 35 Staaten wurde wegen Verweigerung eines bilateralen Immunitätsabkommens die Militärhilfe vorläufig gesperrt.

Es steht außer Frage, dass die harte Ablehnung des IStGH durch die USA zu einer Schwächung der neuen Institution geführt hat. Solange sie in Opposition zu dem Gericht verharren, werden auch andere weltpolitisch bedeutsame Staaten wie die Volksrepublik China, Indien, Pakistan, Indonesien und Japan ihre Vorbehalte gegen den IStGH kaum zurückstellen. Sollte das Beispiel der USA Schule machen, könnte die von vielen, insbesondere den europäischen Staaten angestrebte Globalisierung des internationalen Rechts einen schweren Rückschlag erleiden.

Quellen und Literatur:

- www.cicc.de (Stand 14.07.2003)
- Kreß, Claus, Der Internationale Strafgerichtshof und die USA, Hintergründe der Sicherheitsratsresolution 1422, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 9/2002, S. 1087 ff.

- Eitelhuber, Norbert, UN-Friedenssicherung zwischen den Fronten, in: SWP-Aktuell 27 (August 2002)
- Eitelhuber, Norbert, IstGH und bilaterale Immunitätsabkommen, Brennpunkt-Beitrag vom 10.07.2003, in: www.swp-berlin.org
- Zumach, Andreas, Warum die USA gegen den Strafgerichtshof sind, in: Wochenzeitung (WoZ), 22. August 2002

*Bearbeiter: MR Czeniek und geprüfter Rechtskandidat Buck,
Fachbereich II*

Jugend – Familie – Frauen

Kindergesundheit

vom 5.6.2003, lfd. Nr. 18/2003

In der öffentlichen Aufmerksamkeit hat das Thema Kindergesundheit an Bedeutung gewonnen. Ursächlich hierfür ist sicherlich, dass sich Klagen über die Zunahme von Krankheiten bei Kindern, die mit den heutigen Lebensgewohnheiten und -umständen in einem engen Zusammenhang stehen, mehren. So wird in dem Gutachten des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen von Februar 2003 ausgeführt, dass bei Kindern und Jugendlichen u.a. allergische Erkrankungen, Ess- und Stoffwechselstörungen Bedeutung hätten. Bis zu 60 % der Kinder hätten Haltungsschwächen und -schäden, die häufig durch mangelnde Bewegung hervorgerufen würden. Verhaltensstörungen seien bei 8 bis 15 % der Jugendlichen festzustellen. Über zumindest zeitweilig auftretende psychosomatische Beschwerden sei bei 10 bis 20 % der Jugendlichen berichtet worden. Eine ernsthafte Suchtgefährdung vor allem durch Alkohol oder durch illegale Substanzen liege bei etwa 5 % der Jugendlichen zwischen 13 und 18 Jahren vor. Alarmierend sind auch die Aussagen einer Pressemitteilung des Hessischen Sozialministeriums: bei 57,4 % aller Kinder sei bei der Schuleingangsuntersuchung im Jahre 2001 in Hessen ein Befund festgestellt worden. Eine komplette Beteiligung an den krankenkassenfinanzierten Früherkennungsuntersuchungen bis zur letzten dieser Untersuchungen, der sog. U9, sei nur bei ca. 60 % der Kinder dokumentiert. Die vorgesehenen Impfungen seien nur bei gut 40 % der Kinder komplett erfolgt. Auch der Elfte Kinder- und Jugendbericht trifft Aussagen zu den gesundheitlichen Befindlichkeiten von Kindern und Jugendlichen. Danach seien u.a. Bronchitis und Asthma, Epilepsie, Herzfehler, Neurodermitis und Diabetes mellitus zu den häufigsten chronischen Krankheiten im Kindes- und Jugendalter zu zählen. Ergebnisse repräsentativer Studien würden belegen, dass ca. 10 bis 12 % der Kinder im Grundschulalter an psychischen Störungen in Leistungs-, Wahrnehmungs-, Gefühls-, Kontakt- und sonstigen Entwicklungsbereichen leiden. Über das Ausmaß von Behinderungen bei Kindern und Jugendlichen gäbe es keine eindeutigen Daten. Eindeutig seien nur die Daten der Statistik nach dem Schwer-

behindertengesetz. Danach seien rund 1,1 % aller 6- bis 18-Jährigen im Sinne des Gesetzes schwerbehindert. Schätzungen gingen davon aus, dass rund 5 % aller Kinder und Jugendlichen als behindert bezeichnet werden könnten. Der Elfte Kinder- und Jugendbericht verweist außerdem auf empirische Belege für einen Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Gesundheit.

Ungeachtet dieser Aussagen wird ein Mangel an verfügbaren Informationen über den Gesundheitszustand von Kindern und Jugendlichen, die bundesweit vergleichbare Aussagen zulassen, beklagt. Diese Wissenslücke soll durch eine Studie des Robert-Koch-Institutes geschlossen werden, die im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erstellt wird. In dem Zeitraum von 2003 bis voraussichtlich 2006 sollen ca. 18.000 zufällig ausgewählte Kinder und Jugendliche untersucht werden. Die Ergebnisse sollen u.a. dazu beitragen, Gesundheitsrisiken zu identifizieren und Möglichkeiten zur Vermeidung von Gesundheitsrisiken, Krankheiten und Unfällen aufzuzeigen. Erste Ergebnisse aus der Pilotphase des Kinder- und Jugendgesundheits surveys geben Auskunft über den Impfschutz von Kindern und Jugendlichen. Bedeutung kommt diesen Daten insofern zu, als Impfungen eine der effektivsten Präventionsmaßnahmen für eine Vielzahl von Infektionskrankheiten sind. Als Ergebnis zeigte sich u.a., dass - je nach Impfarmt unterschiedlich - z.T. noch nicht ausreichende Impfquoten vorliegen.

Bedeutung hat das Thema Kindergesundheit auch im politischen Raum. So ist es in der 14. Wahlperiode des Bundestages u.a. Gegenstand eines fraktionsübergreifenden Antrages von SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP mit dem Titel „Medizinische Versorgung von Kindern und Jugendlichen sichern und verbessern“ (Bundestags-Drucksache 14/9544) gewesen. Ausgangspunkt dieses Antrages war die Feststellung, dass sich die Physiologie von Kindern und Jugendlichen ganz erheblich von der des erwachsenen Menschen unterscheidet und es deshalb Versorgungskonzepte bedarf, die auf ihre spezifischen Belange zugeschnitten werden. Für notwendig wurde eine Verbesserung der Weiterbildung für Kinderärzte sowie eine Verstärkung von Maßnahmen der Gesundheitsvorsorge gehalten, wobei u.a. explizit auf die zunehmende Impfmüdigkeit hingewiesen wurde. Zudem mahnten die Abgeordneten die Sicherstellung einer kindgerechten Versorgung bei stationären Behandlungen, die Förderung neuer kindgerechter Operationstechniken sowie die Berücksichtigung

der Belange von Kindern und Jugendlichen bei der Krankenpflege an. Ein ebenfalls bedeutsames Problem, das auch in dem Antrag problematisiert wurde, ist die Arzneimittelversorgung von Kindern und Jugendlichen. So wurde in dem Antrag dargelegt, dass eine Vielzahl der Arzneimittel, die in der Kinderheilkunde eingesetzt würden, nicht für die Behandlung von Kindern und Jugendlichen zugelassen seien. Es wurden daher Maßnahmen angeregt, um in diesem Bereich Verbesserungen zu erreichen. Im Zusammenhang mit dem Themenkomplex Kindergesundheit wird in der aktuellen Diskussion auch das Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivitätssyndrom (ADHS) erörtert. Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass ca. 2 % bis 6 % der Kinder und Jugendlichen im Alter von 6 bis 18 Jahren an ADHS leiden. Häufig wird bei dieser Krankheit der Wirkstoff Methylphenidat verabreicht. Die ausschließlich medikamentöse Behandlung hielten die Abgeordneten für problematisch. Sie hielten es für erforderlich, in diesem Bereich neue Erkenntnisse zu gewinnen, mehr Aufklärung über die Vor- und Nachteile der medikamentösen Behandlung zu leisten und die Verschreibungsmöglichkeiten einzuschränken. Zwischenzeitlich hat eine Konsensuskonferenz zur Verbesserung der Versorgung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivität stattgefunden und es liegen Eckpunkte der Ergebnisse dieser Konferenz vor.

Die Bundesregierung hat Mitte letzten Jahres das Deutsche Forum Prävention und Gesundheitsförderung gegründet. Ihm gehören 41 Mitglieder an. Aufgabe des Forums ist es, auch das Thema Gesundheitsförderung in Kindergarten und Schule zu bearbeiten. Mit dem Forum sollen bereits vorhandene und geplante Kooperationen genutzt und nachhaltige bundesweite Präventionsstrategien entwickelt werden. Das Thema Kinder und Gesundheit wird auch wieder ein Schwerpunktthema der Kinderkommission sein, die sich bereits in der letzten Wahlperiode eingehend mit der Problematik beschäftigt hatte.

Die Herstellung eines Höchstmaßes an Gesundheit für Kinder ist Gegenstand des Art. 24 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention).

Quellen u. a.:

- Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE Grünen und FDP, Medizinische Versorgung von Kindern und Jugendlichen sichern und verbessern, Bundestags-Drucksache 14/9544, 25. Juni 2002

- Ärztliche Schuleingangsuntersuchung: Befunde bei jedem zweiten Kind; Sprach- und Verhaltensstörungen nehmen zu, Presse-Information des Hessischen Sozialministeriums, 7. Januar 2003, <http://www.sozialministerium.hessen.de/presse/hmfas/pm0701.HTM>
- Eckpunkte der Ergebnisse der vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung durchgeführten interdisziplinären Konsensuskonferenz zur Verbesserung der Versorgung von Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen mit Aufmerksamkeitsdefizit-Hyperaktivität, 28. und 29. Oktober 2002, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, <http://www.bmgs.bund.de>
- Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Elfter Kinder- und Jugendbericht, Bundestags-Drucksache 14/8181, 4. Februar 2002
- Informationen des Robert-Koch-Institutes zum Survey für Kinder und Jugendliche, <http://www.kinder-jugend-gesundheit21.de>
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Finanzierung, Nutzerorientierung und Qualität, Gutachten 2003, S. 393 – 395, <http://www.bvgesundheits.de/Themen/lang03.pdf>

Bearbeiterin: RDn Barbara Blum, Fachbereich IX

Kommunalpolitik – Selbstverwaltung

Cross-Border-Leasing

vom 12.6.2003, lfd. Nr. 19/2003

Weg aus der Schuldenfalle oder am Ende der Offenbarungseid? Das ist die Frage, die kommunale Entscheidungsträger aller Parteien heute in der Debatte um cross-border-leasing beschäftigt. Kanalisationssysteme, Kläranlagen, Straßenbahnschienen, Schulgebäude oder Müllverbrennungsanlagen werden derzeit in etlichen Städten und Gemeinden an US-Investoren verleast und wieder zurück gemietet. Viele Stadtkämmerer hoffen auf schnelle Finanzspritzen für ihre leeren Kassen. Kritiker befürchten, dass kommunales Tafelsilber verschleudert wird, die Kommunen langfristig eher finanzielle Verluste erleiden und ihrem Auftrag zur öffentlichen Daseinsfürsorge in Teilen nicht mehr nachkommen können.

Funktionsweise von cross-border-leasing:

In der kommunalpolitischen Auseinandersetzung geht es um folgende Verfahren: Eine deutsche Kommune, ein kommunaler Zweckverband oder ein kommunales Unternehmen vermietet Wirtschaftsgüter von hohem Wert oder Infrastrukturanlagen für in der Regel 99 oder 100 Jahre an einen in den USA beheimateten Investor. Von diesem mietet die Kommune die Anlage über einen Untermietvertrag für meistens 25 bis 30 Jahre wieder zurück. Zwischen Investor und Kommune wird ein Trust geschaltet, eine Art Stiftung nach US-Recht, der das Geschäft über die gesamte Zeit abwickelt und der in der Regel nur für dieses Leasing-Projekt gegründet wird. Damit soll das Risiko minimiert werden, das der deutschen Seite durch einen möglichen Konkurs des US-Unternehmens entstehen könnte.

Nach deutschem Recht bleibt die Kommune Eigentümerin der vermieteten Anlagen oder Güter und ist verpflichtet, sie nach dem deutschen Stand der Technik zu betreiben. Weil der Hauptmietvertrag so lange währt, gilt indessen der US-Investor, also der Mieter, nach dem Steuerrecht der USA als wirtschaftlicher Eigentümer, der seine Kosten als Investitionen steuerlich abschreiben kann.

Einen Teil des durch diese Abschreibung in den USA entstandenen Steuervorteils erhält die deutsche Kommune als **Barwertvorteil** sofort zurück. Dieser beläuft sich auf etwa vier bis fünf Prozent des gesamten Transaktionsvolumens.

Auch die an diesen komplizierten Rechtsgeschäften beteiligten Banken und Arrangeure, neben Banken auch große Rechtsanwalts- oder Steuerberatungskanzleien, partizipieren an den Steuerersparnissen des Investors, vor allem aber das US-Unternehmen selbst.

Ist der Rückmietvertrag der Kommune mit dem Trust nach der vereinbarten Frist abgelaufen, kann sie das Nutzungsrecht zu einem vorher vertraglich festgelegten Betrag zurückkaufen. Der zu Beginn des Geschäfts ausgezahlte Barwertvorteil bleibt der Kommune erhalten. Macht die Kommune von diesem Optionsrecht indessen keinen Gebrauch, kann das US-Unternehmen die Anlage selbst nutzen oder sie Dritten überlassen bis der Hauptmietvertrag abgelaufen ist.

Strittig ist, wie der der Kommune oder dem kommunalen Unternehmen zugeflossene Barwertvorteil verwendet werden soll, wenn Anlagen vermietet wurden, für die die Bürger Gebühren zahlen müssen. Die Kommunen handhaben dies unterschiedlich. Einige stellen den Barwertvorteil zur Sanierung in den eigenen Haushalt ein, andere nutzen die Gelder, um die Bevölkerung von Gebühren zu entlasten.

Nach Schätzung des nordrhein-westfälischen Innenministeriums haben deutsche Kommunen mittlerweile mindestens 150 solcher Geschäfte abgeschlossen. Die Landeshauptstadt Düsseldorf zum Beispiel hat die städtische Wasserversorgung verleast. Das hat ihr rund 20 Millionen Euro eingebracht. Chemnitz, Dresden, Leipzig und Zwickau haben wie Köln ihre Straßenbahnen vermietet, Gelsenkirchen ganze Schulgebäude.

Kritik am cross-border-leasing:

Derweil wird die Kritik an solchen Geschäften lauter. Im fränkischen Kulmbach haben die Einwohner per Bürgerentscheid verhindert, dass Kanäle und Kläranlage vermietet werden. Auch in anderen Kommunen sammeln Bürger Unterschriften für Bürgerbegehren gegen die Vermietung kommunaler Einrichtungen.

Das bayerische Innenministerium hat einen Gesetzentwurf zum Verbot des cross-border-leasing vorbereitet. Nach den Landtagswahlen

im Herbst soll nach Angaben des dortigen Innenministeriums darüber beraten werden.

Kritiker monieren besonders die langen Laufzeiten der Leasing-Verträge. Selbst wenn die Kommunen den Vertrag nach 25-30 Jahren beenden, sind sie für diese Zeit festgelegt und müssen die vermieteten Anlagen oder Güter betriebsbereit halten – auch dann, wenn diese möglicherweise nicht mehr gebraucht werden.

Befürworter der CBL-Geschäfte raten den Kommunen, nur solche Anlagen zu verleasen, von denen sie sicher annehmen, dass sie über die Vertragslaufzeit tatsächlich benötigt werden.

Weiter wird kritisiert, dass die Kommunen den US-Investoren hohen Schadensersatz leisten müssen, wenn die vermieteten Anlagen zerstört und nicht wieder aufgebaut werden. Dem halten CBL-Befürworter entgegen, dass zerstörte Infrastruktur wie Kläranlagen als kommunale Pflichtaufgabe ohnehin wieder aufgebaut werden müssten.

Überdies zweifeln Gegner dieser Geschäfte an, dass die Abgeordneten in den kommunalen Parlamenten und die Bevölkerung ausreichend über Gegenstand und Folgen der Transaktionen informiert sind. Sie kritisieren, die oft über 1000 Seiten langen und nur in englischer Sprache vorliegenden Vertragswerke seien für Nicht-Fachleute nicht überschaubar. CBL-Unterstützer weisen indessen darauf hin, dass kommunalen Entscheidungen immer ausführliche Transaktionsbeschreibungen zugrunde liegen.

In Aachen musste ein cross-border-leasing-Vorhaben nach komplizierten Verhandlungen aufgegeben werden und die Stadt blieb – auch wegen der Unübersichtlichkeit der Situation - auf den Kosten für die Berater sitzen. Rund 8,5 Millionen Euro forderten sie von Stadt und Kreis. Rund fünf Millionen Euro sollen möglicherweise gezahlt werden. Andere Kommunen haben aus dem Aachener Fall bereits Konsequenzen gezogen. Wenn ein Projekt scheitert, ist vertraglich gesichert, dass die Kommunen nicht für die Beraterkosten aufkommen müssen.

Überdies kritisieren Skeptiker, dass es sich bei cross-border-leasing um bloße Scheingeschäfte handle, denen kein realer wirtschaftlicher Transfer zugrunde liege. Einziger Zweck der Geschäfte sei es, Schlupflöcher im US-Steuerrecht zu nutzen. Damit subventionieren

die Steuerzahler der USA faktisch die US-Trusts und deutsche Kommunen. Nach Angaben aus dem Finanzministerium NRW bewertet denn auch die oberste Steuerbehörde der Vereinigten Staaten (IRS) cross-border-leasing seit 1999 als Scheingeschäfte und hat bereits in einem konkreten Einzelfall die steuerliche Begünstigung verweigert. Die amerikanische Regierung hält allerdings grundsätzlich an diesem „Steuersparmodell“ fest.

Kritiker der CBL-Geschäfte in Deutschland fürchten auch, dass Erhöhungen der Quellensteuer in den USA nicht abzuschätzende Folgekosten für die Kommunen nach sich ziehen könnten. Dieses Risiko können auch die Befürworter von CBL nicht ausschließen.

Quellen:

- Informationen zu Cross-Border-Leasing-Geschäften von Kommunen des Innenministeriums NRW vom 24.1.2003, <http://www.bergischgladbach.de/downloads/CBLStellungnNRW24012003.pdf>
- Die Tageszeitung vom 24.10.2002
- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.4.2003
- Ottlie Scholz (Kämmerin Bochum), Manfred Busch (Kämmerer Wesel), Rainer Kampmann (Kämmerer Gelsenkirchen), Christoph Tesche (Kämmerer Recklinghausen): US Cross-Border Lease: Dichtung und Wahrheit, Düsseldorf 2.2.2003, <http://www.privatisierungswahn.de/assets/att00003.pdf>
- Die Grünen im Landtag NRW: Cross-Border-Leasing: Chance oder Risiko für die Kommunen. Ergebnisse des Fachgesprächs vom 14. November 2002, darin besonders die Stellungnahmen von Harmut Beuß (Innenministerium NRW) zur kommunalaufsichtlichen und Hans-Georg Grigat (Finanzministerium NRW) zur steuerlichen Bewertung von CBL

Bearbeiterin: Katina Schubert, Fachbereich V

Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht

Multimedia Home Platform (MHP)

Die Digitalisierung des Fernsehens

vom 17.2.2003, lfd. Nr. 8/2003

Seit dem 26. Dezember 1952 wird im Fernsehen regelmäßig die „Tagesschau“ gesendet. Während beim Telefonieren (Festnetz und Mobilfunk) die Umstellung von Analog- auf Digitaltechnik längst vollzogen ist, versteht im Unterschied zum Internet-PC der derzeitige handelsübliche Fernsehempfänger weder bits noch Bytes. Die analog übertragenen Fernsehsignale sind anfällig gegen die Überlagerung durch Rauschen und Echos, was auf dem Bildschirm zu Schnee und nach rechts versetzten Geisterbildern führt. Die digitale Signalübertragung bietet demgegenüber viele Vorteile, u. a. die Möglichkeit, Signalverfälschungen empfangsseitig sofort zu erkennen und schritt haltend zu berichtigen.

Die Europäische Union (EU) hat sich bereits im Oktober 1995 Gedanken zur Normung digitaler Fernsehsignale gemacht, um einheitliche rechtliche Bedingungen für neue digitale Fernsehdienste einzuführen. Unter den Aspekten Wahrung von Verbraucherinteresse und Wettbewerb prüft die Kommission zur Entwicklung des Marktes für digitales Fernsehen in der EU alle zwei Jahre die Bedingungen für die Anwendung, die Nutzung und Marktentwicklung digitaler Fernsehdienste. Federführend ist dabei die **Digital-Video-Broadcasting-Group (DVB-Group)**, welche Erfahrungen aus den Bereichen Internet und Homebanking einbezieht. Es entstand der Begriff der **Multimedia Home Platform (MHP)**. Ziel ist eine einheitliche Gesetzgebung, die sich auf die gesamte elektronische Kommunikation erstreckt.

In Deutschland gelten folgende Rechtsgrundlagen: Der Rundfunkstaatsvertrag (RStV) und der Staatsvertrag über Mediendienste (MDStV), beide mit Stand 12. Nov. 2001, der Jugendmedienschutz-Staatsvertrag (JMStV) und die „Gemeinsamen Richtlinien der Landesmedienanstalten“, die Werbung (Trennung von Werbung

und Programm) und den Jugendschutz betreffend. Hinzu kommen noch Landesgesetze der Bundesländer Sachsen, Hamburg, Baden-Württemberg und Berlin-Brandenburg. Alle geltenden Rechtsgrundlagen mit dem jeweiligen Datum des In-Kraft-Tretens finden sich unter: <http://www.artikel5.de>.

Der Gebühreneinzug wurde seit 1923 von der Reichspost und bis zum 1. Januar 1976 von der Bundespost geleistet. Zwei Urteile des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahre 1968 hatten die Zuständigkeit der Bundesländer für die Regelung der Rundfunkgebühren festgelegt. Dies führte zur Gründung der Gebühreneinzugszentrale (GEZ) mit Sitz in Köln. (Derzeitiger Slogan: „Wir machen auch Hausbesuche“). Gebührenpflicht besteht danach in **Deutschland** für jeden Haushalt, unabhängig von der Staatsangehörigkeit seiner Mitglieder, der **ein Empfangsgerät bereit hält**. Ausländer, welche in Deutschland über Satellit ausschließlich ihr Heimatprogramm empfangen, unterliegen damit dieser Gebührenpflicht. Die Gebührenpflicht entsteht ferner unabhängig vom Verbreitungsweg (terrestrisch über bodenständige Antenne, Satellit oder Kabel) und unabhängig vom Programm und dessen Dauer. Hinzu kommen die Kosten für den Kabelzugang oder das Abonnement des so genannten Bezahlfernsehens, die gegebenenfalls an den Kabelnetzbetreiber oder den Pay-TV-Sender entrichtet werden müssen. Das Gegensatzpaar **FreeTV** oder **PayTV** ist somit in Deutschland irreführend, weil Kosten in jedem Fall entstehen. Nicht immer besteht ein Unrechtsbewusstsein bei der Nutzung eines unangemeldeten Fernsehgerätes. Knapp 36 Millionen Fernsehgeräte sind derzeit angemeldet.

Der Stand der Technik handelsüblicher Fernsehempfänger erlaubt kein digitales Fernsehen. In der Regel werden **Zusatzeinrichtungen** benötigt. Die Namengebung dafür ist eher verwirrend: So werden Zusatzeinrichtungen unter der Bezeichnung **Receiver, Tuner, D-Box, Set-Top-Box** oder einfach **Box** angeboten. Das Bezahlfernsehen benötigt z. B. eine **D-Box**, welche die Chipkarte mit den Abonnementdaten und der Rechenvorschrift für die Rückentschlüsselung aufnehmen kann. Diese Karte wird unter der Bezeichnung CA (Conditional Access) verkauft. Der terrestrische Digitalempfang erfordert wieder eine andere Zusatzeinrichtung mit der Bezeichnung **Set-Top-Box-T**. Eine klare Terminologie verwendet die DVB-Group der EU. Sie klassifiziert **DVB-S, DVB-T** und **DVB-C**. Dabei steht S für Satellit, T für Terrestrial und C für Cable. Den Boxen ist gemein, dass nicht eine pro Haus oder Haushalt genügt, sondern eine für jeden Fernseh-

empfänger erforderlich ist. Als wahre „Traum-Box“ erweist sich eine Zusatzeinrichtung, welche die Diskussion um die unterschiedlichen Normen bei DVB-S, -T, und -C dadurch beendet, dass sie gleich alle drei Arten des digitalen Fernsehempfangs bewältigen kann. Sie enthält Chip-Kartenleser für die CA-Karten des Bezahlfernsehens, aber auch einen zweiten Leser für die gängigen Speicherkarten aus Digitalkameras. Ein Anschluss zu einer Computerfestplatte und zum Personalcomputer ist ebenso vorhanden und soll z.B. das **Hard-Disc-Recording** von Spielfilmen ermöglichen. Für solche Funktionen hat sich die Bezeichnung **Personal Video Recorder (PVR)** eingebürgert. Diese verfügen in der Regel über eine so genannte Time-Shift-Funktion, mit deren Hilfe z. B. ein Spielfilm unter **Auslassung von Werbeblöcken** aufgezeichnet und bei noch laufender Aufzeichnung, ein wenig verspätet aber **werbefrei**, auf dem Bildschirm betrachtet werden kann. Das anschließende Brennen der werbefreien Datei zu Archivierungszwecken ist bei entsprechender PC-Ausstattung dann auch kein Problem mehr. Die dabei zur Anwendung kommenden **Aufzeichnungsformate** und Verfahren zur **Datenkompression** sind vielfältig.

Durch das **Zusammenwachsen von Fernseher und Personalcomputer** entstehen neue Problemkreise. Die Werbewirtschaft und die werbefinanzierten Fernsehanstalten betrachten die Unterdrückung von Werbung kritisch. Gleichzeitig bemächtigt sich das **Hackerunwesen** der Boxen für das Bezahlfernsehen. So schätzte Premiere-World die Zahl der nichtzahlenden Teilnehmer am Bezahlprogramm auf 1,5 Millionen und sah sich zum Austausch seiner CA-Karten gezwungen. Es mehren sich die Klagen über die moderne Piraterie beim „Entern“ von Bezahlprogrammen und dem Tauschen und Kopieren urheberrechtlich geschützter Filme. Auch der Nutzer steht vor Entscheidungsproblemen: Sieht er zukünftig im Arbeitszimmer fern oder stellt er einen PC mit lauter Festplatte und Kühlgebläse ins Wohnzimmer? Werden sich die Nutzungsjahre eines Fernsehgerätes auf die Nutzungsdauer von Personalcomputern reduzieren?

Unterschiedliche technische Lösungen und gar konzernabhängige Lösungen (D-Box) sind auf Dauer nicht geeignet, den Wettbewerb zu sichern. Einen Ausweg sieht das 300 Mitglieder zählende DVB-Konsortium in der Schaffung einer herstellerunabhängigen Plattform für digitale Videoanwendungen. Der MHP-Standard greift auf die Java Virtual Machine zurück und soll damit herstellerunabhängig auf den verschiedensten Geräten von der Set-Top-Box bis hin zum

Multimedia-PC funktionieren. Außerdem sollen Standards für Übertragung und Komprimierung definiert werden und ein Rückkanal für interaktive Anwendungen geschaffen werden. Ein solcher Rückkanal kann für E-Mail, TV-Shopping oder auch das Homebanking genutzt werden. **Für das Jahr 2005 wird die Zahl der Europäer mit digitalem TV-Zugang auf 80 Millionen geschätzt.**

Quellen:

- 50 Jahre Flimmerkiste. In: VDI-Nachrichten vom 13. Dez. 2002
- Die Pisa-Studie in Sachen Digitalfernsehen. In: FAZ vom 30. Juli 2002
- EU-Parlament setzt sich für offenen Zugang zum digitalen Fernsehen ein. In: Das Parlament vom 6. Nov. 2002
- Digital-TV-Standard MHP bekommt EU-Unterstützung. In: <http://www.heise.de/newsticker/data/kav-20.08.01-000/>
- <http://www.mhp.org>

Bearbeiter: RD Werner Brinkmann; Fachbereich VIII

Parlament – Parteien – Wahlen

Überhangmandate

vom 24.1.2003, lfd. Nr. 4/2003

Überhangmandate entstehen, wenn eine Partei mehr Direktkandidatinnen und Direktkandidaten in den Deutschen Bundestag entsenden kann, als ihr gemäß der Anzahl der Zweitstimmen in einem Bundesland zustehen. Damit wird erreicht, dass der Partei die Direktmandate erhalten bleiben. Zugleich erhöht sich die im Bundeswahlgesetz festgesetzte Zahl der Abgeordneten um die Zahl der Überhangmandate. Bei der Berechnung der Überhangmandate wird also kein Ausgleich zwischen den Ländern vorgenommen.

Im 15. Deutschen Bundestag gibt es fünf Überhangmandate, davon vier bei der SPD und eines bei der CDU/CSU. Dadurch hat sich die Zahl der Abgeordneten in dieser Wahlperiode von 598 auf 603 erhöht.

Im Einzelnen verteilen sich die Überhangmandate im 15. Deutschen Bundestag wie folgt:

Hamburg	1 (SPD)
Sachsen-Anhalt	2 (SPD)
Thüringen	1 (SPD)
Sachsen	1 (CDU)

Im vorhergehenden 14. Deutschen Bundestag gab es 13 Überhangmandate, die allesamt bei der SPD lagen und – bis auf ein Überhangmandat aus Hamburg – durchgängig in den neuen Bundesländern entstanden waren.

In den vergangenen Wahlperioden traten häufig Überhangmandate auf. Bereits im 1. Deutschen Bundestag im Jahr 1949 entfiel je ein Überhangmandat auf SPD und CDU. Seit 1980 entstanden bei jeder Bundestagswahl Überhangmandate, dabei nahm die Anzahl seit 1990 mit der Vergrößerung des Deutschen Bundestages als Folge der Wiedervereinigung deutlich zu.

Es gibt verschiedene **Ursachen für die Entstehung von Überhangmandaten**. Bei der Analyse der Wahlergebnisse von 1994 durch Wolfgang Löwer (Gutachten Februar 1996) stellten sich für die seinerzeit 16 Überhangmandate vier Ursachen heraus:

- Elf Überhangmandate entstanden durch die geringe Wahlbeteiligung (besonders in den fünf neuen Bundesländern).
- Drei Überhangmandate beruhten auf einer fehlerhaften Wahlkreiseinteilung (was durch eine bessere Wahlkreiseinteilung hätte vermieden werden können).
- Zwei Überhangmandate ergaben sich durch Stimmensplitting (d.h., dass die Wähler ihre Erststimme dem Abgeordneten einer anderen Partei gaben als mit ihrer Zweitstimme).
- Ein Überhangmandat entstand aufgrund der Reststimmenverwertung im Verhältnisausgleich bei durchschnittlicher Wahlbeteiligung.

Lange Zeit spielte die Zahl der Überhangmandate keine große Rolle in der verfassungsrechtlichen Diskussion. Erst die hohe Zahl von 16 Überhangmandaten bei der Wahl 1994 und die Tatsache, dass 1994 die christlich-liberale Koalition ihre knappe Mehrheit im Bundestag mit den Überhangmandaten stabilisieren konnte, rief vermehrt Überlegungen zur **Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate** hervor.

Überhangmandate sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich verfassungsgemäß. Sie schränken zwar den Gleichheitsgrundsatz der Wahl in geringem Maße ein. Gleichwohl sind Überhangmandate verfassungsrechtlich unbedenklich, da sie Konsequenz des personalisierten Verhältniswahlrechts in Deutschland sind, also der Wahl durch Erst- und Zweitstimme. Wenn alle Wahlkreise in etwa gleich groß sind, ist die angemessene Verteilung von Überhangmandaten auf die einzelnen Länder gewährleistet und die Wahrscheinlichkeit dieser Mandate deutlich begrenzt. Diesem Ziel wurde daher auch mit der Wahlkreisneugestaltung anlässlich der Verringerung der Abgeordnetensitze im 15. Deutschen Bundestag Rechnung getragen.

Überhangmandate können im Laufe einer Wahlperiode für die Fraktion **verloren gehen**. Scheidet ein direkt gewählter Abgeordneter aus dem Bundestag aus und verfügt die Partei dieses Abgeordneten in dem betreffenden Land über Überhangmandate, so kann dieser Sitz nicht durch Listenkandidaten ersetzt werden. Nach der Entscheidung

des Bundesverfassungsgerichts am 26. Februar 1998 ist es verfassungsgemäß, dass die Partei des ausscheidenden Abgeordneten diesen Sitz im Deutschen Bundestag verliert (Aktenzeichen 2 BvC 28/96).

Quellen:

- Wolfgang Schreiber in „Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh, Berlin, New York, 1. Auflage 1989, § 12, Rn. 92 f.
- Infothek des Deutschen Bundestages, <http://www.bundestag.de/info/wahlen/wahlverfahren/wahlen4.html>
(Stand: 23.12.2002)

Bearbeiter: RD Grote, Fachbereich III

Religion – Kirche

Die Schiiten im Irak

vom 4.4.2003, lfd. Nr. 13/2003

Die Teilung der Muslime in Sunniten und Schiiten ist fast so alt wie die Religion des Islams selbst: Der religionsgeschichtliche Ursprung dieser Teilung liegt im Streit um die Nachfolge des Propheten Mohammed im 7. Jahrhundert. Während die Sunniten in der Nachfolgereihe die Kalifen Abu Bakr, Omar, Othman und Ali akzeptierten, anerkannten die Schiiten nur den vierten Kalifen Ali Ibn Abi Talib, den Vetter und Schwiegersohn Mohammeds, und dessen männliche Nachkommen als rechtmäßige Nachfolger. Sie bildeten die Partei Alis, die **‚Schiat Ali‘**

Um die Verehrung der Nachkommen Alis, die 12 Imame, entwickelte sich eine eigene schiitisch-islamische religiöse Kultur. Der zwölfte Imam (im 9. Jahrhundert) verstarb nicht, sondern wurde in die ‚große Verborgenheit‘ entrückt. Nach der Erwartung der Schiiten wird er einst als ‚Herrscher der Zeit‘ erscheinen, um ein Friedensreich und Reich der Gerechtigkeit zu errichten. In der Zwischenzeit sind die Mullahs, die islamischen Religions- und Rechtsgelehrten, als ‚Quelle der Nachahmung‘ seine irdischen Stellvertreter.

Weltweit stellen die Schiiten nur etwa 10 Prozent aller Muslime, während die überwältigende Mehrheit Sunniten sind. Unter diesen rund 110 Millionen Schiiten (100 Millionen in den islamischen Kernländern, etwa 10 Millionen in der islamischen Diaspora) finden sich die unterschiedlichsten ethnisch-sprachlichen Gruppen wie Araber, Iraner oder Inder. Den höchsten Schiitenanteil aller islamischen Länder hat der Iran mit 91 Prozent.

Auch der **Irak** hat mit etwa 60 Prozent eine **eindeutige Mehrheit der Schiiten**. Vor allem aber ist der Irak **das historische Kernland der Schia**, hier nahm die schiitische Geschichte ihren Anfang. Viele der 12 Imame verbrachten zumindest Teile ihres Lebens im Zweistromland, sechs von ihnen sind im heutigen Irak beigesetzt, und zwar in Nadschaf, Kerbela, Kadhimain und in Samarra. Diese vier Städte gehören bis heute zu den heiligsten Pilgerorten der Schiiten. Da sich in der Nähe der Grabmoscheen traditionell viele Gelehrte zum Studium aufhalten, entwickelten sich dort wichtige Stätten der schiitischen Gelehrsamkeit, dies gilt vor allem für Kerbela und Nadschaf.

Schon in der **Zeit des Osmanischen Reiches** (1638-1918) wurden die Schiiten gegenüber den Sunniten bei der Besetzung von Verwaltungsposten benachteiligt. Die Schiiten wurden als weniger gebildet angesehen, weil sie das sunnitisch ausgerichtete Erziehungssystem ablehnten. Zudem galten sie als weniger zuverlässig, da die schiitischen Gelehrten enge Kontakte zu ihren persischen Kollegen hatten, Türken und Perser jedoch traditionell verfeindet waren. Als im Zuge des Zusammenbruchs des Osmanischen Reiches Großbritannien das Gebiet Mesopotamien als Mandat des Völkerbundes erhielt (Vertrag von Sèvres vom 10.8.1920), erhoben sich im Sommer **1920** Sunniten und Schiiten gemeinsam gegen eine britische und für eine arabisch-islamische Herrschaft. Da vor allem Schiiten den Aufstand trugen, nahmen und nehmen noch heute die Schiiten für sich in Anspruch, die spätere Unabhängigkeit erkämpft zu haben. In der nach dem Aufstand errichteten konstitutionellen Monarchie, unter britischem Mandat und mit einem haschemitischen König, entwickelte sich eine neue Führungselite aus den Reihen der Sunniten, die schon in der osmanischen Armee gedient hatten und die keinerlei Interesse hatten, die Macht mit den Schiiten zu teilen. Die Schiiten blieben, wie auch zu osmanischen Zeiten, an der Regierung in Bagdad fast unbeteiligt. Das Erziehungsministerium war in den zwanziger Jahren das einzige Regierungsressort, das von einem Schiiten geführt wurde. Erst **1947** gab es mit dem Juristen Salih Gabr **den ersten schiitischen Premierminister**. Insgesamt blieben die Schiiten bis zur Revolution von 1958 in der politischen Führung unterrepräsentiert.

Unter dem **Regime der Baath-Partei** (seit 1963) und der Herrschaft von Saddam Hussein (seit 1979) hatten sich die Möglichkeiten zu politischer Teilhabe für die Schiiten noch verschlechtert, obwohl sie nach wie vor mit rund 60 Prozent der Bevölkerung die eindeutige Mehrheit im Irak stellen, die Sunniten hingegen nur 40 Prozent repräsentieren und sich darüber hinaus ethnisch diversifizieren in Araber und Kurden. Im autoritären Baath-Regime kann es keine gesellschaftlichen Gruppen von Gewicht außerhalb staatlicher Kontrolle geben, was den Konflikt mit der schiitischen Geistlichkeit vorprogrammierte. Seit der zweiten Machtergreifung der Baath-Partei **1968**, die die Staatsführung wiederum ausschließlich mit Sunniten bildete und die Idee eines säkularen Staates vertrat, kam es zu **offener Konfrontation zwischen dem neuen Regime und den Schiiten**. Die Baathisten schlossen unter anderem 1969 die schiitische Universität von Kufa, wiesen iranische Studenten aus, verboten theologische Zeitschriften und ordneten auch für Religionsgelehrte die Wehrpflicht an. Während der siebziger Jahre kam es immer wieder zu regierungsfeindlichen Unruhen

im schiitisch geprägten Südirak, die 1977 eskalierten, als bei einem verbotenen Pilgermarsch von Nadschaf nach Kerbela die Armee einschritt und es zu Verhaftungen, Verletzten und Toten kam.

Zu dieser Zeit entwickelte **Muhammad Baqir as-Sadr** als Theoretiker und Aktivist in der ‚Renaissance von Nadschaf‘ die **Idee eines islamischen Staates**, für den er 1979 auch eine Art Verfassungsentwurf, mit Parallelen zum Regierungssystem im Iran unter Khomeini, vorlegte. Die Revolution im Iran **1979** strahlte auch auf den Irak aus: As-Sadr wurde - zumindest in den iranischen Medien - zum irakischen Khomeini stilisiert und es kam auch im Irak zu Anschlägen durch die ‚Islamische Befreiungsbewegung‘. Mit härtesten Maßnahmen reagierte das Regime darauf, mit Verhaftungen, mit Abschiebung von Tausenden von Schiiten in den Nordirak, mit Hinrichtungen. Auch as-Sadr und seine Schwester wurden 1980 hingerichtet. Mehr und mehr schiitische Iraker gingen ins Exil, viele in den Iran.

Im **1. Golfkrieg (1980-1988)** standen sich iranische und irakische Schiiten gegenüber, teilweise standen - bedingt durch das Exil - irakische Schiiten auf beiden Seiten der Front. Die irakische Opposition im iranischen Exil war zu dieser Zeit politisch, ideologisch und organisatorisch von Teheran geprägt, was ihre Stellung im Heimatland schwächte, da sie als Handlanger des iranischen Erzfeindes dargestellt werden konnten. Diese unhaltbare Position brachte den 1982 im Iran gegründeten **‚Obersten Rat der Islamischen Revolution im Irak‘ (Sciri)**, an dessen Spitze bis heute **Sayid Muhammad Baqir al-Hakim** steht, nach 1988 zu einer **politischen Neuorientierung**. Dabei ging und geht es vor allem um eine **Annäherung an die nicht-islamischen Oppositionsgruppen** wie Kurden, Kommunisten und arabische Nationalisten, aber auch um bessere Kontakte zu anderen Staaten der Region wie Syrien und Saudi-Arabien. So konnte sich die Möglichkeit eröffnen, dass die amerikanische Regierung im Jahr 2002 Sciri auf die Liste jener 6 als ‚demokratisch‘ klassifizierten Oppositionsgruppen setzte, die von amerikanischer Seite unterstützt werden sollen. Al-Hakim steht einer (militärischen) Zusammenarbeit mit den USA jedoch sehr distanziert gegenüber, was nach der Erfahrung der Schiiten am Ende des 2. Golfkrieges **1991**, als sie von den USA zur Erhebung gegen Saddam ermuntert, dann im entscheidenden Moment aber im Stich gelassen wurden, nicht erstaunen kann. Die derzeitige Entwicklung des Irak-Krieges zeigt **das immer noch sehr vorsichtige Abwarten der Schiiten**.

Mitte März 2003 einigten sich die irakischen Oppositionsgruppen, einschließlich der Schiiten, bei einem Treffen in Ankara auf gemeinsa-

me politische Grundsätze für die Zeit nach einem Sturz des irakischen Präsidenten Saddam Hussein.

Quellen:

- Abdul-Jabar, Faleh, Clans, Stämme und eine überflüssige Einheitspartei. In: Le Monde diplomatique vom 11.10.2002, S. 6-7
- Al-Mozany, Hussain, Du hast eine Genehmigung, Herr? In: FAZ vom 5.11.2002, S. 44
- Ibrahim, Ferhad, Konfessionalismus und Politik in der arabischen Welt. Die Schiiten im Irak. Münster 1997
- Halm, Heinz, Der schiitische Islam. Von der Religion zur Revolution. München 1994
- Hoffmann, Christiane, Skeptisch gegenüber Avancen. In: FAZ vom 14.12.2002, S. 10.
- Irakische Opposition einigt sich auf Grundsätze nach Sturz Saddams. dpa-Meldung vom 18.03.2003.
- Der Islam in der Gegenwart. Hrsg von Werner Ende und Udo Steinbach. 4. erw. Aufl. 1996. S. 512-520
- Rahe, Jens-Uwe, Irakische Schiiten im Londoner Exil. Würzburg 1996. S. 15-42

Bearbeiterin: BiblDir'n Dr. Birgit Ströbel, Fachbereich XI (WD 1)

Ökumenischer Kirchentag in Berlin

28. Mai bis 1. Juni 2003

vom 20.5.2003, lfd. Nr. 17/2003

Der erste bundesweite Ökumenische Kirchentag wird vom 28. Mai bis zum 1. Juni 2003 in Berlin stattfinden. Der Deutsche Evangelische Kirchentag und das Zentralkomitee der deutschen Katholiken (ZdK) sind Träger und Veranstalter dieses Treffens, in dessen Vorbereitung und Gestaltung auch die Evangelische Kirche in Berlin-Brandenburg und das katholische Erzbistum Berlin eingebunden sind. Die orthodoxen Kirchen, die Altkatholiken und die Freikirchen in Deutschland haben sich dem Vorhaben angeschlossen und sind im Präsidium durch Laien vertreten. Dem Kirchentag werden zwei Präsidenten vorstehen: Von evangelischer Seite die Historikerin Elisabeth Raiser aus Genf und von katholischer Seite Hans Joachim Meyer, der frühere sächsische Wissenschaftsminister und derzeitige Vorsitzende des Zentralkomitees der deutschen Katholiken.

Die **Vorgeschichte** des ersten Ökumenischen Kirchentages reicht zurück bis in die sechziger Jahre, in denen sich die Katholische Kirche in Folge des Zweiten Vatikanischen Konzils (1962 -1965) für den Gedanken der Ökumene zu öffnen begann. Das Zweite Vatikanische Konzil definierte: „Unter der ‚Ökumenischen Bewegung‘ versteht man Tätigkeiten und Unternehmungen, die ... zur Förderung der Einheit der Christen ins Leben gerufen und auf dieses Ziel ausgerichtet sind.“ Aus protestantischer Sicht ist das Ziel der Ökumene die ‚Einheit in versöhnter Verschiedenheit‘.

Damals - nach 1965 - einigten sich die Laienbewegungen beider Kirchen auf das ökumenische Pfingsttreffen 1971 in Augsburg. In zahlreichen Resolutionen wurde dort der Wunsch nach größerer Einheit der Kirchen zum Ausdruck gebracht und bekräftigt. Aber auch auf den jeweiligen Evangelischen Kirchentagen und Katholikentagen der vergangenen Jahre wurden gemeinsame Veranstaltungen durchgeführt zu vielfältigen Themen wie Säkularisierung, Abendmahl, Rechtfertigungslehre, aber auch Arbeitslosigkeit und Friedensethik. In der jungen ökumenischen Tradition stehen auch die großen ökumenischen Versammlungen der achtziger und neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts, wie 1989 in Basel und 1997 in Graz. Diese Versammlungen wählten Themen, die nach wie vor aktuell sind und auch in Berlin wieder auf der Tagesordnung stehen werden: Fragen der Gerechtigkeit, des Friedens und der Bewahrung der Schöpfung.

Die **Friedensbotschaft** der christlichen Kirchen wird - vor dem Hintergrund des gerade beendeten Irakkrieges - den Kirchentag stark prägen. Daneben werden die menschliche und gerechte Gestaltung der Globalisierung, das Zusammenwachsen Europas und die Migration Schwerpunkte des Ökumenischen Kirchentages bilden. Aber auch die Frage der Gerechtigkeit zwischen den Generationen, Bioethik und Gesundheitsreform, die Einheit der Kirchen und die Menschenrechte in aller Welt stehen auf der Agenda.

Da der Ökumenische Kirchentag auf evangelischer wie katholischer Seite der erste Kirchentag nach den Terroranschlägen des 11. September 2001 ist, wird dem **interreligiösen Dialog** noch mehr Bedeutung zuwachsen als bisher. Das Gespräch der Religionen untereinander soll weiter vertieft werden, um die Zusammenarbeit zu fördern und fundamentalistischen Tendenzen, die es im Islam, aber auch im Christentum gibt, entgegen zu wirken.

Das Programm des Ökumenischen Kirchentages illustriert das Anliegen der beiden Kirchen, das Verbindende zu stärken, gemeinsam die christliche Stimme in der Öffentlichkeit zu erheben und diese Stimme in den gesellschaftlichen Dialog einzubringen. **Das gemeinsame**

Abendmahl hingegen wird entgegen den Wünschen vieler Laien beider Kirchen zum jetzigen Zeitpunkt ein offener Wunsch bleiben. Die am Gründonnerstag 2003 von Papst Johannes Paul II. verkündete Enzyklika ‚Ecclesia de Eucharistia‘ schließt die Eucharistiegemeinschaft ausdrücklich aus. Darin heißt es: „Die Feier der Eucharistie aber kann nicht Ausgangspunkt der Gemeinschaft sein, sie setzt diese vielmehr als existent voraus, um sie zu stärken und zur Vollkommenheit zu führen.“ Die Eucharistiegemeinschaft ist aber nicht nur deshalb unstatthaft, weil es die volle Gemeinschaft der Kirchen noch nicht gibt, sondern auch weil die Abendmahlsfeier nur in der Einheit mit Bischof und Papst geschehen kann: „In jeder gültigen Eucharistiefeier kommt diese universale Gemeinschaft mit Petrus und mit der ganzen Kirche zum Ausdruck, oder sie wird objektiv verlangt, wie bei den von Rom getrennten christlichen Kirchen.“ Eine Enttäuschung darüber ist bei katholischen und evangelischen Laien unübersehbar, von Seiten beider Kirchen besteht aber Einverständnis, sich gegenseitig mit Respekt vor der anderen Tradition und mit Verständnis zu begegnen. Elisabeth Raiser, die Präsidentin des Ökumenischen Kirchentages spricht sich dafür aus, die Hoffnung auf das gemeinsame Abendmahl nicht aufzugeben, aber auch keine falschen Erwartungen zu wecken. Sie spricht sich, wie Kirchenvertreter beider Konfessionen, dezidiert dagegen aus, die Abendmahlsfeier, ein Sakrament, zum Mittel von Protesten zu machen.

Ein Höhepunkt des Ökumenischen Kirchentages wird die Unterzeichnung der europäischen ‚**Charta Oecumenica**‘ durch die Kirchen in Deutschland sein. Nach einem langwierigen Klärungsprozess wurde im Januar 2001 in Porto die ‚Charta Oecumenica‘ vorgelegt und am ersten Sonntag nach Ostern in Straßburg unterzeichnet. Darin verpflichten sich die europäischen Kirchen zum Dialog und zum gemeinsamen Bemühen um die Eucharistiegemeinschaft. Die inzwischen überarbeitete und erweiterte ‚Charta‘ beschreibt grundlegende ökumenische Aufgaben und leitet daraus Regeln und Verpflichtungen ab. Es geht hier nicht nur um Fragen des Glaubens und Leitlinien der ökumenischen Bemühungen, sondern auch um die Versöhnung der Völker und Kulturen, um die Verpflichtung zur Mitgestaltung Europas, um die Bewahrung der Schöpfung und um die Beziehungen mit dem Judentum, mit dem Islam und den anderen Religionen. Das Dokument besitzt keinen lehramtlich-dogmatischen oder kirchenrechtlichen Charakter, sondern basiert auf der Selbstverpflichtung der europäischen Kirchen und ökumenischen Organisationen. Mit diesem Bekenntnis zur Ökumene und zur Verständigung zwischen den Völ-

kern setzen die Kirchen Europas ein Zeichen der Versöhnung an die Christen, an alle Europäer und an die Welt.

Quellen:

- Charta Oecumenica. Leitlinien für die wachsende Zusammenarbeit unter den Kirchen in Europa. (<http://www.cec-kek.org/Deutsch/ChartafinG-print.htm>)
- Enzyklika Ecclesia de Eucharistia. (http://www.epv.de/thema/enzyklika_eucharistie/enzyklikaeucharistie.pdf)
- Facius, Gernot, Enttäuschung über Enzyklika des Papstes. In: Die Welt vom 19.4.2003. Nr. 92. S. 6
- Hell, Silvia, „Charta Oecumenica“. (Stand: 23.1.2003) (<http://theol.uibk.ac.at/itl/332.html>)
- „Klärung und Ermutigung“. Lehrschreiben des Papstes über die Eucharistie. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.4.2003. Nr. 92. S. 1
- Leicht, Robert, Geteilter Tisch des Herrn. In: Der Tagesspiegel. Nr. 18096 vom 19.4.2003
- Meyer, Hans Joachim und Elisabeth Raiser, „Ihr sollt ein Segen sein!“ Der ökumenische Kirchentag 2003. In: „Um der Freiheit willen ...“. Kirche und Staat im 21. Jahrhundert. Festschrift für Burkhard Reichert. Hrsg. von Susanna Schmidt und Michael Wedell. Freiburg 2002. S. 244-250
- Neuner, Peter und Birgitta Kleinschwärzer-Meister, Kleines Handbuch der Ökumene. Düsseldorf 2002
- Raiser, Elisabeth, Sinn und Ziel eines ersten bundesweiten Ökumenischen Kirchentages. (<http://www.kirchentag-wuerttemberg.de/dokumente/raiser.pdf>)
- Raiser, Elisabeth, Zeit für eine Zeitanzeige. Der gemeinsame Kirchentag ist nötig. In: Süddeutsche Zeitung vom 22.4.2003. S. 14

Internetadresse des Ökumenischen Kirchentages: <http://www.oekt.de>

Bearbeiterin: BiblDir'n Dr. Birgit Ströbel, Fachbereich XI (WD 1)

Verteidigung – Militär

Peacebuilding

vom 27.1.2003, lfd. Nr. 5/2003

Seit dem Ende des Kalten Krieges ist die internationale Gemeinschaft zunehmend mit dem Phänomen ethnisch, religiös oder ähnlich bedingter Bürgerkriege konfrontiert. Die Zahl von bewaffneten Konflikten in der Welt ist zwar insgesamt nicht größer geworden, ein verändertes internationales Krisen- und Konfliktgeschehen hat die internationale Gemeinschaft jedoch vor neue Herausforderungen gestellt. Die Folge ist ein sprunghafter Anstieg von internationalen Friedensoperationen. Innerhalb von nur vier Jahren nach der Wende in Osteuropa haben die Vereinten Nationen weltweit 14 Missionen begonnen, und bis zum Jahr 2000 ist ihre Zahl auf insgesamt 54 gestiegen.

Solche Friedensmissionen sind mit neuen Problemkonstellationen konfrontiert, angesichts derer traditionelle Maßnahmen - im Sinne der 1992 vom damaligen Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros-Gali, vorgelegten „Agenda for Peace“ - wie Preventive Diplomacy (vorbeugende Diplomatie), Peacemaking (Friedensschaffung), Peacekeeping (Friedenssicherung) und Peace Enforcement (Friedens erzwingung) vielfach an ihre Grenze geraten. Anstelle einer Unterdrückung der Gewalt (Negative Peace), die früher im Vordergrund gestanden hatte, wird nunmehr vermehrt die Notwendigkeit gesehen, die Bedingungen für einen dauerhaften Frieden (Positive Peace) zu schaffen. Auch die bei den traditionellen Blauhelmeinsätzen in Bosnien, Somalia, Angola, Liberia und anderen Ländern gemachten Erfahrungen legen es nahe, bei Friedenseinsätzen einen stärker ganzheitlichen Ansatz zu wählen, der über militärische und sicherheitsbezogene Maßnahmen hinaus geht und Probleme des politischen Systems, der demokratischen Legitimation, der sozialen Inklusion und der ökonomischen Gleichheit aufgreift. Diese vielversprechende Idee eines „Post-Conflict Peacebuilding“ gewinnt im Rahmen eines neuen Modells der komplexen Friedenssicherung, das vielfach als „vierte Peacekeeping-Generation“ bezeichnet wird, immer mehr an Bedeutung.

Peacebuilding orientiert sich an den Gegebenheiten und Bedürfnissen einer vom Krieg zerrissenen Gesellschaft. Das Ziel besteht darin, kurzfristig Ansatzpunkte für eine friedliche Übereinkunft zwischen den Konfliktparteien zu suchen und langfristig die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, dass auftretende Konflikte ohne Gewalt geregelt werden können. Für die Umsetzung dieser Ziele steht ein breites Arsenal von friedenskonsolidierenden Maßnahmen und Aktivitäten bereit, über deren grundsätzliche Bedeutung weitgehend Einvernehmen besteht. Peacebuilding umfasst folgende Dimensionen: offizielle Diplomatie, nicht-offizielles Konfliktmanagement, militärische, ökonomische und soziale Maßnahmen, politische und administrative Entwicklung, rechtliche Regulierungen sowie Maßnahmen im Bereich von Kommunikation und Erziehung. Im praktischen Vollzug des Peacebuilding stehen vor allem folgende Maßnahmen im Vordergrund: Mediation und Vertrauensbildung unter den Konfliktparteien, humanitäre Hilfe, Reintegration, Wiederaufbau, Stabilisierung wirtschaftlicher Strukturen, Beobachtung und Verbesserung der Menschenrechtssituation, Entwicklung demokratischer Strukturen in Staat und Gesellschaft, Aufbau und Stabilisierung einer Übergangsregierung, Aufbau von Bildungsstrukturen sowie Kampagnen zur Aufklärung der Bevölkerung über die friedenskonsolidierenden Aktivitäten der internationalen Akteure.

Die Anwendung solcher Konzepte birgt jedoch vielfältige Probleme. Solange Friedensprozesse nicht konsolidiert sind, kann jede Art von internationaler Intervention dazu beitragen, Missverständnisse zwischen einheimischer Bevölkerung und internationalen Akteuren zu schaffen und sogar Widerstand gegen die Friedenskräfte hervorzurufen. Selbst reine Hilfsmaßnahmen können negative Effekte haben, sofern etwa die zugeführten Ressourcen zum Ziel der Konkurrenz zwischen den Kriegsparteien werden. Zudem besteht die Gefahr, dass die ohnehin privilegierten gesellschaftlichen Gruppen gestärkt und bestehende Konflikte noch verschärft werden. Es besteht daher die Notwendigkeit, auf Basis der bisher gemachten Erfahrungen zu konzeptionellen Fortschritten zu gelangen, um friedenskonsolidierende Maßnahmen effektiver zu gestalten.

Über die Prioritäten und Strategien bei der Implementation von Maßnahmen des Peacebuilding gehen die Auffassungen jedoch noch weit auseinander. Einer Position zufolge besteht der Schlüssel zum Erfolg einer Friedensmission darin, dass es gelingt, die Lebensbedingungen der Menschen im Einsatzland spürbar zu verbessern. Die Rückfüh-

rung von Flüchtlingen sowie die Entwaffnung und Demobilisierung von Kämpfern könne nur in Kombination mit einem effektiven Reintegrationsprogramm gelingen. Andere verweisen demgegenüber auf die Notwendigkeit, kulturelle Einstellungen und institutionelle Strukturen dahingehend zu entwickeln, dass sie Frieden langfristig sichern und eine konstruktive Konfliktbearbeitung ermöglichen. Besonderer Wert wird hier auf die Förderung von zivilgesellschaftlichen Akteuren, insbesondere von Nichtregierungsorganisationen gelegt, die die Rolle von „Peace Constituencies“ (Friedensallianzen) übernehmen sollen. Wieder andere halten es für den effektivsten Weg zur Verhütung neuer Feindseligkeiten, eine bestehende Gesellschaft darin zu unterstützen, politische Kapazität für den Umgang mit Konflikten ohne Gewalt aufzubauen. Da kriegszerrüttete Länder in aller Regel durch mangelnde Legitimität der Regierung und eine Vorherrschaft von Machtpolitik, durch aufgeblähte staatliche Sicherheitskräfte, durch erhebliche Schäden an der Infrastruktur sowie Korruption und Zerrüttung des Gemeinwesens gekennzeichnet seien, komme es darauf an, den mit der Neuordnung meist völlig überforderten Regierungen Unterstützung zu leisten.

Quellen:

- Cousens, Elizabeth M./Kumar, Chetan (Hrsg.), *Peacebuilding as Politics. Cultivating Peace in Fragile Societies*, Boulder (Colorado) 2001
- Reyhler, Luc/Paffenholz, Thania (Hrsg.), *Peacebuilding, A Field Guide*, Boulder (Colorado) 2001
- Jakobsen, Peter Viggo, 'The Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s. Adding Globalization to the Conventional , End of the Cold War Explanation', in: *Cooperation and Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 37, No. 3, S. 267–282
- Ball, Nicole, *Wiederaufbau kriegszerrütteter Gesellschaften: Welchen Beitrag können externe Akteure leisten?*, in: Tobias Debiel (Hrsg.), *Der zerbrechliche Frieden. Krisenregionen zwischen Staatsversagen, Gewalt und Entwicklung*, Bonn 2002, S. 66–96

Bearbeiter: Prof. Dr. Thomas von Winter, Fachbereich II

Beteiligte Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung

- Fachbereich II: Auswärtiges, Internationales Recht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
- Fachbereich III: Verfassung und Verwaltung
- Fachbereich V: Wirtschaft und Technologie, Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Angelegenheiten der neuen Länder, Tourismus
- Fachbereich VI: Arbeit und Sozialordnung
- 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 IV A 1: Haushaltsausschuss

Register

Benutzungshinweis:

Dieses Register enthält auch die Einträge früherer Jahrgänge. Die fettgedruckten Zahlen verweisen auf die Seitenzahl im vorliegenden Band. Alle nicht fettgedruckten Zahlen verweisen auf frühere Jahrgänge mit der Angabe der Seitenzahl.

Beispiel:

Milzbrand	22/01, 184	= Bd. 2001/2002, S. 184
Kombilohn	9/02, 26	= Bd. 2001/2002, S. 26
Cross-Border-Leasing	8/03, 94	= Bd. 2003, S. 94

- 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
Baugewerbe, Betriebsrentenreform im ... – Ein Vorbild für andere Bereiche? 9/03, **14**
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 Dipomatie, 40 Jahre Berliner Mauer ... 13/01, 173
Berufsausbildung, duale B. im Kontext neuerer wirtschaftlicher Entwicklungen 2/03, **22**
Beschäftigungsfähigkeit 41/02, 41
Betriebliche Altersversorgung 15/01, 17
Betriebsrentenreform im Baugewerbe – Ein Vorbild für andere Bereiche? 9/03, **14**

- Bewaffneter Angriff, Selbstverteidigungsrecht bei 21/01, 260
- Bewerbung um die Olympischen Sommerspiele 2012 18/02, 189
- Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Golf-Kooperationsrates 15/03, **45**
- Bilaterale Immunitätsabkommen der USA, Internationaler Strafgerichtshof und ... 23/03, **86**
- Biochips - Genchips - Snips 16/03, **32**
- 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
- Cross-Border-Leasing 19/03, **94**
- Digitalisierung des Fernsehens – Multimedia Home Platform (MHP) 8/03, **98**
- 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
- Duale Berufsausbildung im Kontext neuerer wirtschaftlicher Entwicklungen – Ausgewählte Aspekte – 2/03, **22**
- 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
- Einundzwanzigster März 1933 - Der Tag von Potsdam 10/03, **76**
- Elfter September 2001 und die EU 38/02, 163
- Elternzeit von Männern 4/02, 198
- Elysée-Vertrag 49/02, 57
- Embryonale Stammzellen, EU-Forschungsförderung für 24/03, **82**
- Employability 41/02, 41
- Empowerment 11/01, 232
- Energien, erneuerbare 27/03, **35**
- Entrepreneurship 25/01, 277
- Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung in Europa 22/03, **51**
- Erneuerbare Energien 27/03, **35**
- Erweiterte EU und ihre neuen Nachbarn 11/03, **42**

- Erwerbsfähigkeit, Rente wegen verminderter 7/01, 11
- Estland
- auf dem Weg in die EU 24/02, 150
 - die Wirtschaft 26/02, 294
- EU-Forschungsförderung für embryonale Stammzellen 24/03, **82**
- 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-Osterweiterung, der Europäische Rat von Kopenhagen 2002 und die 1/03, **39**
- EU-Rahmenbeschluss, Umsetzung des ... zur Terrorismusbekämpfung 30/03, **68**
- EU-Recht, staatliche Beihilfen und 39/02, 169
- EU/USA, Die transatlantische Partnerschaft 20/03, **48**
- EUROJUST, das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft und OLAF 20/02, 146
- Europa, Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung in 22/03, **51**
- Europäische Kommission, die neue Asien-Strategie der 28/01, 84
- Europäische Parteien 19/02, 225
- Europäische politische Parteien, Satzung und Finanzierung 25/03, **58**
- Europäische Staatsanwaltschaft, EUROJUST, das Projekt einer ... und OLAF 20/02, 146
- Europäische Union
- ASEM 40/02, 54
 - Assoziierungs-, Kooperations- und Handelsabkommen der EG 3/02, 127
 - Außendienst der EU 7/02, 131
 - Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Golf-Kooperationsrates 15/03, **45**
 - Erweiterte EU und ihre neuen Nachbarn 11/03, **42**
 - Estland auf dem Weg in die 24/02, 150
 - EU-Forschungsförderung für embryonale Stammzellen 24/03, **82**
 - 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
 - Mittelmeerpolitik der 16/02, 143
 - Regulierungsagenturen der 19/01, 115
 - Transatlantische Partnerschaft EU/USA 20/03, **48**
 - Übergangsregelungen in den Verträgen mit Beitrittskandidaten für die Aufnahme in die 5/01, 102
 - Umsetzung des EU-Rah-

- menbeschlusses zur Terroris-
mus-Bekämpfung
30/03, **68**
- und der 11. September
2001 38/02, 163
 - und der südpazifische
Raum 35/02, 90
 - Verfassungsdiskussion in
der 14/01, 107
 - Vierzig Jahre vertrag-
liche Beziehungen EU
- Türkei 26/03, **61**
 - Zusammenarbeit der
EU mit den Vereinten
Nationen 29/03, **65**
 - 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
- Europäischer Rat von Kopen-
hagen 2002 und die EU-
Osterweiterung 1/03, **39**
- Europäisches Parlament
– einheitliches Wahlsystem für
die Wahlen zum E.
48/02, 228
- in der zweiten Hälfte der 5.
Wahlperiode 2/02, 222

Finanzierung europäischer
politischer Parteien, Satzung
und 25/03, **58**

Freihandelszone – EU – Mittel-
meer-Anrainer-Staaten 1/
01, 61

Galileo – das europäische
GPS 14/03, **29**

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

Genchips - Biochips - Snips
16/03, **32**

Gender Mainstreaming
43/02, 204

Generationengerechtigkeit
6/03, **11**

Gewinnmanipulation, kriminelle
G. im Wertpapierhandel
27/01, 280

Gipfeltreffen, zweites G.EU –
Lateinamerika und
Karibik 22/02, 86

Golf-Kooperationsrat, Beziehun-
gen zwischen der EU und den
Ländern des 15/03, **45**

Governance in der Europäischen
Union 2/01, 94

GPS, das europäische ... -
Galileo 14/03, **29**

Grundsicherung ab 1. Januar
2003 29/02, 35

Haftbefehl, europäischer
36/02, 159

Handelsabkommen, Assozii-
rungs-, Kooperations- und H.
der EG 3/02, 127

Haushaltssperre und Nachtrags-
haushalt
21/03, **72**

- Internationaler Strafgerichtshof
und bilaterale Immunitätsab-
kommen der USA 23/03, **86**
- Irak, Schiiten im 13/03, **105**
- 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 01/02, 48
- Kinderbetreuung in
Deutschland 46/02, 208
- Kindergesundheit 18/03, **90**
- Kirchentag, ökumenischer in
Berlin 17/03, **108**
- 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
- Kopenhagen, der Europäische
Rat von K. 2002 und die EU-
Osterweiterung 1/03, **39**
- Kriminelle Gewinnmanipulatio-
nen im Wertpapierhandel
27/01, 280
- Kulturverträglichkeitsprüfung
7/03, **25**
- Lateinamerika und Karibik, zwei-
tes Gipfeltreffen EU -
22/02, 86
- Leiharbeit in Deutschland
37/02, 38
- Leistungen, versicherungsfremde
3/03, **8**
- 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
- Multilateralismus/
Unilateralismus 28/03, **18**
- Multimedia Home Platform
(MHP) – Die Digitalisierung
des Fernsehens 8/03, **98**
- Nachtragshaushalt, Haushalts-
sperre und 21/03, **72**
- Nanoröhrchen,
Nanowissenschaft 30/02, 70
- Nanowissenschaft,
Nanoröhrchen 30/02, 70
- Neue Asienstrategie der Europäi-
schen 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
- Ökumenischer Kirchentag in Berlin 17/03, **108**
- 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
- Peacebuilding 5/03, **112**
- 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
- Politische Parteien, Satzung und Finanzierung europäischer 25/03, **58**
- Polkörperdiagnostik – Alternative zur 12/03, **79**
- Populismus 27/02, 245
- Potsdam, 21. März 1933 - Der Tag von 10/03, **76**
- Präimplantationsdiagnostik, Polkörperdiagnostik – Alternative zur 12/03, **79**
- 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
- Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien 25/03, **58**
- Schiiten im Irak 13/03, **105**
- Selbstverteidigungsrecht bei einem bewaffneten Angriff 21/01, 260
- Snips - Genchips - Biochips 16/03, **32**
- 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
- Tag von Potsdam - 21. März 1933 10/03, **76**
- Terrorismus-Bekämpfung, Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur 30/03, **68**
- Terrorismus 29/01, 238
- Transatlantische Partnerschaft EU/USA 20/03, **48**
- Türkei, 40 Jahre vertragliche Beziehungen EU - Türkei 26/03, **61**
- Türkische Arbeitsmigration nach Deutschland, 40 Jahre 26/01, 23
- Übergangsregelungen in den Verträgen mit Beitrittskandidaten für die Aufnahme in die EU 5/01, 102
- Überhangmandate 4/03, **102**
- 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
- Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung 30/03, **68**
- Unilateralismus/
Multilateralismus 28/03, **18**
- Unionsvorlagen im Bundestag, Behandlung von 42/02, 166
- Unternehmensübernahmen 17/02, 290
- USA
– internationaler Strafgerichtshof und bilaterale Immunitätsabkommen der 23/03, **86**
– Transatlantische Partnerschaft EU/USA 20/03, **48**
- Verbraucherpolitik 8/01, 270
- Vereinte Nationen, Zusammenarbeit der EU mit den 29/03, **65**
- Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union 14/01, 107
- Verfassung in Europa, Entwurf eines Vertrages über eine ... 22/03, **51**
- Versicherungsfremde Leistungen 3/03, **8**
- Vertrag von Nizza – die EU vor der Osterweiterung 3/01, 97
- Vierzig Jahre türkische Arbeitsmigration nach Deutschland 26/01, 23
- Vierzig Jahre vertragliche Bezie-

hungen EU - Türkei
26/03, **61**

Wahlen zum Europäischen Parla-
ment, einheitliches Wahlsys-
tem für die 48/02, 228

Wertpapierhandel, kriminel-
le Gewinnmanipulationen
im 27/01, 280

Wirtschaft Estlands 26/02, 294

Zehn Jahre Ende der
Sowjetunion 34/01, 176

Zusammenarbeit der EU mit den
Vereinten Nationen
29/03, **65**

Zweites Gipfeltreffen EU –
Lateinamerika und
Karibik 22/02, 87