

Der aktuelle Begriff
2004

Der aktuelle Begriff



Der aktuelle Begriff
2004

Impressum

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

Redaktionsschluss: 31. Dezember 2004

Herausgeber: Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste
Titelgestaltung: Marc Mendelson
Layout: Marc Mendelson
Druck: Fa. Werbedruck GmbH Horst Schreckhase
ISBN: 3-930341-70-0
Mail: mail@bundestag.de
Der Deutsche
Bundestag im
Internet: <http://www.bundestag.de>
© 2004 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Berlin

Inhalt

Vorwort	8
Arbeit und Soziales – Migration – Flüchtlinge – Asyl	9
Die Schwankungsreserve in der gesetzlichen Rentenversicherung (5/2004)	
Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung (39/2004)	
Die Regelung der Zuwanderung Hochqualifizierter (45/2004)	
Außenpolitik	19
Road Map für den Nahen Osten (9/2004)	
Die Irakresolution 1546 des UN-Sicherheitsrates (18/2004)	
Bildung – Wissenschaft – Kultur	26
Kulturelle Vielfalt (1/2004)	
Kultursponsoring (7/2004)	
Private Eliteuniversitäten in den USA (10/2004)	
Kulturfinanzbericht 2003 (11/2004)	
Der europäische Verfassungsprozess und die Kultur (13/2004)	
Zwei Jahre Juniorprofessur – eine Zwischenbilanz (22/2004)	
Kulturhauptstadt Europas 2010 (26/2004)	
Energie – Technologie – Naturwissenschaft	48
Genests (12/2004)	
Biomasse (14/2004)	
Regulierung des Energiemarktes (30/2004)	
Europa (EG-, EU-Recht)	58
Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des Europäischen Parlamentes (EP) (2/2004)	
Kroatien erhält EU-Kandidatenstatus (19/2004)	
Das Europäische Parlament zu Beginn der sechsten Wahlperiode 2004 – 2009 (27/2004)	
Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt: Neuer Anlauf zur Reform (31/2004)	

Die Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung
für Europa (36/2004)
Die Europäische Verteidigungsagentur (40/2004)
Schutzklauseln im EU-Beitrittsvertrag (41/2004)
10 Jahre EU-Ausschuss (44/2004)

Finanzen – Haushalt – Bundesvermögen – Steuern 84

Konnexitätsprinzip (8/2004)
Teilwertabschreibung (16/2004)
Verpflichtungsermächtigung (20/2004)
Finanzvorlagen nach § 96 GOBT (32/2004)

Gesundheitswesen – Sport 96

Therapeutisches Klonen (4/2004)
Der Welt-AIDS-Tag (42/2004)

Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht .. 103

Rundfunkgebühr (3/2004)
Persönlichkeitsschutz und Persönlichkeitsvermarktung
in den Medien (21/2004)

Mittelstand – Handwerk – Handel – Gewerbe 110

Ladenschlussgesetz - Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts
vom 9. Juni 2004 - (15/2004)

Staatsrecht – Verwaltungsrecht 114

Tag der Deutschen Einheit – Rechtsgrundlagen (38/2004)
Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen
Ordnung (46/2004)

Umwelt – Naturschutz – Reaktorsicherheit 120

Nachhaltigkeit (6/2004)
Strategische Umweltprüfung (SUP) (28/2004)

Verkehr – Post – Telekommunikation 126

Die AEG-Novelle – mehr Wettbewerb auf der Schiene? (43/2004)

Wirtschaft – Geld – Kredit 130

Unbundling in der Energiewirtschaft – Reform des Energie-
wirtschaftsrechts (24/2004)
Corporate Governance (29/2004)

VW-Gesetz (33/2004)
Business Improvement District (BID) (35/2004)
International Financial Reporting Standards (IFRS) (37/2004)

Zivilrecht – Strafrecht 146
Stalking (17/2004)
Rechtsberatungsgesetz (23/2004)
Europäische Gesellschaft (SE) (25/2004)
Patientenverfügung (34/2004)

**Beteiligte Organisationseinheiten der
Bundestagsverwaltung**..... 158

Vorwort

Sehr geehrte Leserin,
sehr geehrter Leser,

seit nunmehr vierzehn Jahren erscheint die Publikationsreihe ‚Der aktuelle Begriff‘ der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Diese Kontinuität beweist das nach wie vor ungebrochene Interesse, das Politikerinnen und Politiker, aber auch die interessierte Öffentlichkeit an Informationen haben, die kompakt, präzise und aktuell Themen und deren Hintergründe darstellen, die in der politischen Diskussion neu oder verstärkt aufgetreten sind.

Auch in diesem Jahr ist das Spektrum der Themen und Begriffe weit gefasst. Wie schon in den letzten Jahren bilden in dieser Ausgabe europäische Fragestellungen einen Schwerpunkt, aber auch bildungs-, wirtschafts- und finanzpolitische Themen werden neben anderen zuverlässig und auf dem aktuellen Stand dargestellt. Die Auswahl der Themen und Begriffe folgt keiner inhaltlichen Systematik. Sie ist aus den parlamentarischen Bedürfnissen heraus entstanden, bildet gleichzeitig aber nur einen kleinen Ausschnitt der Themen ab, die die Abgeordneten des Deutschen Bundestages im vergangenen Jahr beschäftigt haben.

Ich hoffe, dass ‚Der aktuelle Begriff 2004‘ für Sie interessante und nützliche Beiträge enthält, die Sie für Ihre Arbeit und als Hintergrundinformation nutzen können.

Erdmute Rebhan
Leiterin der Wissenschaftlichen Dienste
des Deutschen Bundestages

Arbeit und Soziales – Migration – Flüchtlinge – Asyl

Die Schwankungsreserve in der gesetzlichen Rentenversicherung

vom 18.3.2004, lfd. Nr. 5/2004

1. Die gesetzlichen Grundlagen

§ 216 des Sechsten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB VI) verpflichtet die Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, eine Schwankungsreserve bereitzuhalten, der die Einnahmeüberschüsse der Versicherung zugeführt werden. Den Kapitalstock dieser Schwankungsreserve bilden die Betriebsmittel und die Rücklage, nicht aber das Verwaltungsvermögen der Versicherungsträger. Als Betriebsmittel werden die zur Deckung der laufenden Ausgaben und zum Ausgleich der Einnahme- und Ausgabenschwankungen notwendigen Beträge bezeichnet. Damit die Betriebsmittel kurzfristig zur Verfügung stehen, sind die Versicherungsträger verpflichtet, diese liquide anzulegen. Die Rücklage wird für den Fall vorgehalten, dass die Einnahmen- und Ausgabenschwankungen durch die Betriebsmittel nicht mehr ausgeglichen werden können.

Die bis 1977 als „Rücklage“ bezeichnete Schwankungsreserve dient demnach dem Ausgleich konjunkturell bedingten Rückgangs der Einnahmen und der Deckung von Defiziten. Der Gesetzgeber hat die Festsetzung der Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung von dem Umfang der als Schwankungsreserve zur Verfügung stehenden Mittel abhängig gemacht: § 158 SGB VI bestimmt, dass der Beitragsatz in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten vom 1. Januar eines Jahres an zu verändern ist,

„wenn am 31. Dezember dieses Jahres bei Beibehaltung des bisherigen Beitragsatzes die Mittel der Schwankungsreserve

1. das 0,2-fache der durchschnittlichen Ausgaben zu eigenen Lasten der Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten für einen Kalendermonat (Mindestschwankungsreserve) voraussichtlich unterschreiten oder
2. das 0,7-fache der in Nr. 1 genannten Ausgaben für einen Kalendermonat (Höchstschwankungsreserve) voraussichtlich

übersteigen. ... Der Beitragssatz ist in diesem Falle so neu festzusetzen, dass die voraussichtlichen Beitragseinnahmen ... unter Berücksichtigung von Entnahmen aus der Schwankungsreserve ausreichen, um die voraussichtlichen Ausgaben in dem auf die Festsetzung folgenden Kalenderjahr zu decken.“

Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die Mittel der Schwankungsreserve am Ende dieses Kalenderjahres im Falle der Ziffer 1 dem Betrag der Mindestschwankungsreserve oder im Falle der Ziffer 2 dem Betrag der Höchstschwankungsreserve voraussichtlich entsprechen.

Der voraussichtliche Beitragssatz des kommenden Jahres wird durch einen Schätzerkreis, der sich aus Mitarbeitern des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS), des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR), des Bundesversicherungsamtes (BVA) und der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) zusammensetzt, anhand verschiedener Modellrechnungen ermittelt. Führen die Schätzungen bei Beibehaltung des geltenden Beitragssatzes zu einer Schwankungsreserve, die außerhalb der gesetzlich vorgegebenen Grenzwerte liegt, wird das der Bundesregierung mitgeteilt. Diese erhöht oder senkt den Beitragssatz dann durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates (§ 160 SGB VI).

2. Die Entwicklung der Schwankungsreserve

Bis zum Jahr 2001 war die Schwankungsreserve auf 100 % einer Monatsausgabe (MA) der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten festgelegt. Nach 80 % (2002) und 50 % (2003) beträgt sie nunmehr 20 % (Zweites Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27. Dezember 2003, BGBl. I, 3013, § 158).

D. h. nach der jüngsten Novellierung des SGB VI wird der Beitragssatz so festgesetzt, dass die Schwankungsreserve zum Jahresende mindestens 20 % einer MA der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten erreicht.

Der langfristige Abwärtstrend der tatsächlichen Höhe der Schwankungsreserve wird im folgenden Schaubild deutlich:

Jahr	Höhe der Schwankungsreserve in MA
1974	8,6
1992	2,66
2002	0,63
09/2003	0,38

Damit war im September 2003 ein historischer Tiefstand erreicht. Von Dezember 2002 bis September 2003 verringerten sich auch die verfügbaren liquiden Mittel von 7.960,8 Mrd. auf 4.355,5 Mrd. €.

3. Die Bundeszuschüsse und die Bundesgarantie

Gem. § 11 Abs. 3 des Haushaltsgesetzes 2004 kann zur Überbrückung von vorübergehenden Liquiditätsengpässen in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten von der Auszahlung der Bundeszuschüsse in zwölf gleichen Monatsraten abgewichen werden; dem Bund ist es möglich, einzelne Monatsraten der Bundeszuschüsse ggf. vorzuziehen. Dieses Verfahren, das seit 1985 praktiziert wird, stellt die Liquidität der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten auch in liquiditätsschwachen Monaten sicher. Seit 1992 ist das Prinzip der Liquiditätssicherung kodifiziert (§ 214 SGB V) und damit die Garantiefunktion des Bundes – ohne weiteres vorhergehendes Tätigwerden des Gesetzgebers – rechtlich konkretisiert worden. Der Bund hat einzutreten, wenn die liquiden Mittel der Schwankungsreserve nicht ausreichen, um die Zahlungsverpflichtungen gegenüber den Leistungsempfängern zu erfüllen.

4. Die Anlage der Schwankungsreserve

Aus § 217 SGB VI ergibt sich, dass die Anlage der Mittel nur in bestimmter Weise zulässig ist und den in den §§ 80 – 83 SGB IV genannten Voraussetzungen zu entsprechen hat. Ein Verlust muss ausgeschlossen erscheinen, ein angemessener Ertrag erzielt werden und eine ausreichende Liquidität gewährleistet sein. Unter Beachtung der vorgenannten Grundsätze regelt § 83 SGB IV die zulässigen Vermögensanlagen wie Schuldverschreibungen, Schuldbuchforderungen, Forderungen aus Darlehen und Einlagen, Anteile an Sondervermögen, gesicherte Forderungen sowie Beteiligungen an gemeinnützigen Einrichtungen und Grundstücken.

5. Ausblick

Nach dem Entwurf eines „Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz)“ soll mittelfristig die Schwankungsreserve von derzeit 0,2 MA zu einer Nachhaltigkeitsreserve von 1,5 MA aufgebaut werden. Eine erste Anhörung hat dazu am 11. Februar 2004 stattgefunden.

Quellen:

- Drittes Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze v. 27.12.2003, BGBl. I, 3019.
- Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Schwankungsreserve sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2002 v. 27.11.2002, BT-Drs. 15/110; Rentenversicherungsbericht 2003 v. 4.12.2003, BT-Drs. 15/2144).
- Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz) der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN v. 9.12.2003, in: BT-Drs. 15/2149.

Verfasser: RD Dr. Dr. Deter, Fachbereich VI

Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung

vom 18.11.2004, lfd. Nr. 39/2004

Seit mehr als hundert Jahren ist die gesetzliche Rentenversicherung organisatorisch zweigeteilt: Die Angestelltenversicherung wird von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA), die Arbeiterrentenversicherung von derzeit 22 Landesversicherungsanstalten (LVA) durchgeführt. Daneben existieren auf Bundesebene noch Sonderanstalten für Versicherte bestimmter Branchen (Bundesknappschaft, Bahnversicherungsanstalt, Seekasse). Als Spitzenverband nimmt bisher der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) Koordinierungs- und Serviceaufgaben wahr und verwaltet die Datenstelle der Rentenversicherung.

Am 01. Oktober 2004 hat nunmehr der Deutsche Bundestag in zweiter und dritter Lesung das „Gesetz zur Organisationsreform der gesetzlichen Rentenversicherung – RVOrgG“ beschlossen. Der Bundesrat gab am 5. November seine Zustimmung. (Zum Gesetzgebungsverfahren siehe: <http://www.dip1.btg/gesta/15/G040.pdf>).

Hauptziel des Gesetzes ist die Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und Effektivität in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie eine Modernisierung der Verwaltungsstrukturen. In den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten der Organisationsreform soll der Verwaltungs- und Verfahrenskostenanteil in der gesetzlichen Rentenversicherung um ca.

10 %, d. h. ca. 350 Mio. Euro gesenkt werden. Darüber hinaus soll die Versichertennähe und Serviceorientierung der Rentenversicherungsträger gestärkt werden und eine neue Versichertenverteilung langfristig stabile organisatorische Rahmenbedingungen für die Rentenversicherung bringen.

Regelungen

- Aus der BfA und dem VDR wird die **Deutsche Rentenversicherung Bund** (DRV Bund), die weiteren Bundesträger Bundesknappschaft, Bahnversicherungsanstalt und Seekasse werden zum Sonderträger Deutsche **Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See** und die LVA'en nennen sich künftig **Deutsche Rentenversicherung Regionalträger X** (z. B. Deutsche Rentenversicherung Hessen).
- Für die Rentenversicherungsträger wird die Zuständigkeit für neue Versicherte im Rahmen der zentralen Vergabe der Versicherungsnummer nach einer festen Quote zwischen den Regionalträgern (55 %), der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (40 %) sowie der Bundesknappschaft, Bahnversicherungsanstalt und Seekasse (zusammen 5 %) festgelegt.
- Die Unterscheidung zwischen Arbeiterrentenversicherung und Angestelltenversicherung wird aufgegeben und durch einen **einheitlichen Versichertenbegriff** im Rahmen der allgemeinen Rentenversicherung ersetzt. Für die Arbeitgeber bedeutet dies eine Entlastung, weil nur noch ein einheitlicher Rentenversicherungsbeitrag ohne Kennzeichnung an die Einzugsstellen abgeführt wird.

Die DRV Bund nimmt neben den originäre Trägeraufgaben auch Verbandsaufgaben wahr. Für die Verbandsfunktion wurde ein **Katalog von Grundsatz- und Querschnittsaufgaben** erarbeitet.

Hierzu gehören:

- Vertretung der Rentenversicherung, – Öffentlichkeitsarbeit, – Klärung von grundsätzlichen Fach- und Rechtsfragen, – Aufstellung von Grundsätzen für Organisation, Personalwesen, Investitionen, Finanzsteuerung, Datenverarbeitung, Aus- und Fortbildung sowie Auskunfts- und Beratungsstellen, – Erlass von Rahmenrichtlinien für Aufbau und Durchführung des Benchmarking und – die Koordinierung der Planung von Rehabilitationsmaßnahmen.

Die Entscheidungen des Bundesträgers mit integriertem Dachverband in den Grundsatz- und Querschnittsangelegenheiten sind für die einzelnen Träger **verbindlich**.

Entsprechend ihrer besonderen Aufgabenstellung erhält die Deutsche Rentenversicherung Bund auch eine besondere Struktur der **Selbstverwaltung**, die sich aus Vertreterversammlung, Vorstand und Ge-

schäftsführung zusammensetzt. Entscheidungen zu Grundsatz- und Querschnittsaufgaben trifft die Vertreterversammlung, in welcher die Bundesträger 45 % und die Regionalträger 55 % der Stimmenanteile erhalten. Somit ist sichergestellt, dass auch die Regionalträger einen ihrer Versichertenquote entsprechenden Einfluss auf die Entscheidungen der Deutschen Rentenversicherung Bund erhalten.

- Mit der Organisationsreform wird ebenfalls ein **Wettbewerbsmodell** im Sinne eines internen Wettbewerbs der Träger um die beste Aufgabenerfüllung eingeführt. Die Deutsche Rentenversicherung Bund organisiert den Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitswettbewerb zwischen den Trägern der Rentenversicherung, insbesondere erlässt sie Rahmenrichtlinien für den Aufbau und die **Durchführung eines Benchmarkings** der Leistungs- und Qualitätsdaten. An diesem Benchmarkingprozess, der vorhandene Einsparpotenziale und Optimierungsmöglichkeiten transparent macht, nehmen alle Rentenversicherungsträger teil. Die Deutsche Rentenversicherung Bund wirkt darüber hinaus auf die Erreichung des Einsparziels hin und berichtet dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung jährlich über die Kostenentwicklung und die Ergebnisse des Benchmarking.
- Neben der bereits erwähnten Fusion der zur Zeit existierenden Rentenversicherungsträger ist ein weiteres wichtiges Ziel der Reform die **Reduzierung der Zahl der Träger**. Während das „Gesetz zur Errichtung der Deutschen Rentenversicherung Bund und der Deutschen Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See“ als Art. 82 des RVOrgG die Zahl der bundesunmittelbaren Rentenversicherungsträger von vier auf zwei halbiert und die rechtlich verselbständigte Spitzenorganisation VDR abschafft, liegen auch aus den Selbstverwaltungen vieler der bislang noch 22 Landesversicherungsanstalten Beschlüsse und Planungen zu Zusammenschlüssen und Kooperationen vor. Mit dem „Vierten Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch“ (BGBl. I vom 05.05.2004, S. 678 f.) wurde die dafür erforderliche Rechtsgrundlage geschaffen.
- Für sämtliche **Auskunfts- und Beratungsstellen**, die zurzeit Landesversicherungsanstalten und die BfA bundesweit vor Ort betreiben, werden künftig allein die Regionalträger zuständig sein. Die Deutsche Rentenversicherung Bund erhält demgegenüber die Befugnis, Grundsätze für Organisation und Aufgabenzuweisung der Auskunfts- und Beratungsstellen zu regeln.
- Durch eine **Neuordnung der Finanzverfassung** werden die tatsächlichen Zahlungsströme reduziert, Ausgleichsverfahren abgeschafft und der Aufwand für die Arbeitgeber verringert.

- Um das Ziel, Verwaltungskosten einzusparen, effektiver zu erreichen, ist die Deutsche Rentenversicherung Bund verpflichtet, darauf **hinzuwirken**, dass die jährlichen Verwaltungs- und Verfahrenskosten bis zum Jahr 2010 um 10% der tatsächlichen Ausgaben im Kalenderjahr 2004 für Verwaltungs- und Verfahrenskosten vermindert werden. Ab dem Jahr 2007 ist dem Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherheit jährlich über Maßnahmen und Ergebnisse zu berichten.

Quellen:

- Stand der Gesetzgebung des Bundes, GESTA.online-15. Wahlperiode (Berichtsstand: 5.11.2004), <http://www.dip1.btg/gesta/15/G040.pdf>.
- AuS-Portal, AuS-Aktuell, http://www.aus-portal.de/aktuell/gesetze/01/index_2321.htm.
- BfA, Fragen und Antworten zur Organisationsreform, http://www.bfa.de/ger/ger_aktuelles.9/ger_news.91/ger_91_orgreform.html (Stand: jeweils 9. November abgerufen).

Verfasser: RD Joachim Wahle, Fachbereich VI

Die Regelung der Zuwanderung Hochqualifizierter

vom 13.12.2004, lfd. Nr. 45/2004

Am 1. Januar 2005 treten die Regelungen des neuen Zuwanderungsgesetzes in Kraft. Der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens wurde möglich, da in einem Gespräch zwischen dem Bundeskanzler und den Vorsitzenden der Unionsparteien am 25. Mai 2004 eine Einigung über die bis dahin strittigen Fragen zur Zuwanderung erzielt werden konnte. Daraufhin wurden die Beratungen im Vermittlungsausschuss zum Abschluss gebracht. Damit fand eine lange und komplexe Gesetzgebungsgeschichte, zu deren Höhepunkten der Verfassungsstreit um die Willensbildung im Bundesrat gehört hatte, ihren Abschluss.

Der Arbeitsmarktzugang von drittstaatsangehörigen Ausländern ist grundsätzlich von einer Aufenthaltserlaubnis und der vorherigen Zustimmung durch die Arbeitsverwaltung abhängig. Zum Verfahren der Erteilung von Aufenthaltstiteln bestimmt das Aufenthaltsgesetz im § 39, dass neben der Entscheidung der Ausländerbehörde über den

aufenthaltsrechtlichen Teil eines Aufenthaltstitels die Entscheidung der Arbeitsverwaltung über die Zustimmung zum Zugang der Beschäftigung zu erfolgen hat. Diese beiden Entscheidungen werden künftig in einem einheitlichen Verwaltungsverfahren zu einem Aufenthaltstitel mit dem Recht zur Ausübung einer Beschäftigung verknüpft.

Trotz des aufrechterhaltenen Anwerbestopps sieht das neue Recht nunmehr eine Reihe von Möglichkeiten des Zugangs zum deutschen Arbeitsmarkt vor. Die Arbeitsaufnahme wird vor allem in denjenigen Bereichen erleichtert, in denen die angestrebte Tätigkeit nach Auffassung des Gesetzgebers im Interesse der Bundesrepublik als Aufnahme-land liegt. Ein solches Interesse wird generell unterstellt, wenn für die entsprechende Aufgabe landesweit weder Deutsche noch bevorrechtigte ausländische Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Daneben wurden Sonderregelungen für drei Gruppen von Privilegierten getroffen. Bei der Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen für diesen Personenkreis wird künftig zwischen den sog. Hochqualifizierten, den Studienabsolventen und den Selbstständigen unterschieden:

- Für sog. Hochqualifizierte, zu denen insbesondere Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen, Lehrpersonen in herausgehobener Funktion sowie Spezialisten und leitende Angestellte mit einem Mindestgehalt des Doppelten der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung gezählt werden, wird der Anwerbestopp aufgehoben und ein Daueraufenthalt von Anfang an ermöglicht (§ 19). Angehörige dieses Personenkreises erhalten eine sofortige und unbefristete Niederlassungserlaubnis, wenn sich aus ihrer Beschäftigung keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben (§ 39 Abs. 2). Neben den Kindern von Asylberechtigten, Flüchtlingen oder jenen, die im Familienverbund einreisen, haben künftig auch die Kinder dieser Hochqualifizierten bis zum 18. Lebensjahr einen Anspruch darauf, nach Deutschland nachzuziehen.
- Ausländischen Studienabsolventen, die in Deutschland ein Examen bestanden haben, wird die Arbeitsaufnahme ermöglicht, wenn das Arbeitsamt dieser zustimmt. Die Arbeitsuche wird dadurch erleichtert, dass den Absolventen hierzu eine einjährige Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Ein Rechtsanspruch auf diese Erlaubnis besteht allerdings nicht (§ 16 Abs. 4).
- Selbstständigen wird die Zuwanderung ermöglicht, wenn (1) ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse oder ein besonderes regionales Bedürfnis besteht oder (2) die beabsichtigte Tätigkeit „positive Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung“ zu zeitigen

verspricht und die Finanzierung des Vorhabens durch Eigenkapital oder durch eine Kreditzusage gesichert ist (§ 21 Abs. 1).

Das von der Wirtschaft gewünschte sog. Punktesystem wurde dagegen aufgrund der hohen Arbeitslosigkeit aus dem ursprünglichen Gesetzentwurf gestrichen. Es hätte im Rahmen eines jährlich festzulegenden Kontingents einen flexiblen Zugang von Fachkräften auch ohne den Nachweis eines konkreten Arbeitsplatzes ermöglicht.

Die ebenfalls am 1.1.2005 in Kraft tretende Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung regelt gem. der Ermächtigung des § 42 Abs. 1 Aufenthaltsgesetz, dass bei bestimmten Beschäftigten zur Vereinfachung des Zulassungsverfahrens auf die vorherige Zustimmung durch die Arbeitsverwaltung verzichtet werden kann, weil von vornherein keine nachteiligen Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten der deutschen Arbeitsuchenden und der ihnen gleichgestellten ausländischen Arbeitsuchenden zu erwarten sind. Nach § 3 und 4 der Beschäftigungsverordnung wird bei der Besetzung von Schlüsselpositionen durch Hochqualifizierte sowie Spezialisten und leitende Angestellte im Interesse der leichteren Gewinnung dieser Personen auf eine Zustimmung der Arbeitsverwaltung im Einzelfall verzichtet. § 5 der Verordnung stellt das an Hochschulen und Forschungseinrichtungen tätige wissenschaftliche Personal und Lehrpersonal ebenso arbeitsgenehmigungsfrei wie das Lehrpersonal an öffentlichen Schulen und privaten Ersatzschulen.

Es ist hervorgehoben worden, dass die in dem Zuwanderungsgesetz gefundenen Regelungen, die Deutschland zum Einwanderungsland erklären, von allen wesentlichen Gruppierungen getragen werden. Als positiv wurden insbesondere folgende Gesichtspunkte genannt:

- Durch die großzügigen Regelungen für Hochqualifizierte habe Deutschland im „Wettbewerb um die besten Köpfe“, die neue Ideen ins Land brächten, bessere Chancen als zuvor.
- Das neue Recht setze Zeichen für Liberalität, Weltoffenheit und Integrationsbereitschaft des Landes. Einwanderung diene der engeren Verbindung der Völker.
- Der aufgrund der demographischen Entwicklung schon in wenigen Jahren auftretende Arbeitskräftemangel könne durch die erleichterte Zuwanderung behoben werden.
- Die Zuwanderung werde durch das neue Gesetz wirksam gesteuert und begrenzt.
- Durch die Beseitigung von Zugangsbeschränkungen werde der Forschungs- und Technologiestandort Deutschland attraktiver.

Kritische Stimmen weisen dagegen auf folgende Gesichtspunkte hin:

- Die Integrationsmöglichkeiten der deutschen Gesellschaft seien bereits heute überfordert. Insbesondere gelinge die Integration der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt nur unzureichend. Von den Integrationserfolgen bei Vertriebenen und Flüchtlingen in der deutschen Nachkriegszeit könne nicht auf das Gelingen der Integration von Menschen aus völlig anderen Kulturkreisen geschlossen werden.
- Zuwanderer, die nicht zu dem zahlenmäßig eng begrenzten Kreis der Hochqualifizierten gehörten, würden in Deutschland auf absehbare Zeit nicht benötigt. Das Gesetz unterstelle einen dauerhaften Fachkräftemangel, den es weder jetzt gebe noch in den nächsten Jahren geben werde.
- Aufgrund des Familiennachzugs und humanitärer Verpflichtungen werde auch ohne die Regelungen des Zuwanderungsgesetzes weiterhin permanent Zuzug in erheblichem Umfang stattfinden.
- Die ständige Zuwanderung habe zur Folge, dass das inländische Potenzial an Arbeitskräften nicht hinreichend aktiviert werde.
- Der Zuzug Hochqualifizierter lasse diese in ihren Heimatländern fehlen, was, da sie i.d.R. aus weitaus weniger entwickelten Regionen stammten, moralisch fragwürdig erscheine.

Quellen:

- Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz) v. 30. Juni 2004, in: BGBl. 2004, T. I, Nr. 41, v. 5.8.2004, S. 1950.
- Verordnung über die Zulassung von neu einreisenden Ausländern zur Ausübung einer Beschäftigung (Beschäftigungsverordnung – BeschV), BR-Drs. 727/04.

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

Außenpolitik

Road Map für den Nahen Osten

vom 25.5.2004, lfd. Nr. 9/2004

Als Road Map (wörtlich: „Straßenkarte“) wird der im April 2003 veröffentlichte und bis heute gültige **Friedensplan** für den israelisch-palästinensischen Konflikt bezeichnet. Entstanden war der Plan im Rahmen des als „**Quartett**“ bekannten internationalen Koordinationsforums für die Nahostpolitik, dem mit den Vereinten Nationen, der EU, den USA und der Russischen Föderation erstmals die wichtigsten internationalen Akteure im Nahen Osten gemeinsam angehören. Sie beschrieben die Road Map als „ergebnisorientierten Fahrplan für eine dauerhafte Zwei-Staaten-Regelung“ des Konfliktes. Dieser wurde den Konfliktparteien am 30. April 2003 offiziell übergeben. Kurze Zeit später stimmten der israelische Premierminister Sharon (wenn auch mit Vorbehalten) und der damalige palästinensische Premierminister Mazen gegenüber dem amerikanischen Präsidenten Bush in Aqaba dem Plan zu. Damit erfolgte, zehn Jahre nach der Unterzeichnung des Osloer Grundsatzabkommens, der offizielle Einstieg in einen neuen Friedensprozess.

Die Road Map zeichnet einen Weg vor, der bis 2005 in drei Phasen zu einer umfassenden und endgültigen Regelung des israelisch-palästinensischen Konfliktes und zu zwei unabhängigen Staaten führen soll. In der **ersten Phase** (ursprünglich bis Mai 2003) sollen die **Palästinenser** Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus ergreifen, palästinensische Gruppen entwaffnen, die Sicherheitskooperation mit Israel wieder aufnehmen und den Entwurf einer demokratischen Verfassung inklusive eines Kabinetts unter Leitung eines entscheidungsbefugten Premierministers vorlegen. Zudem soll eine unabhängige Wahlkommission eingesetzt werden. **Israel** soll dafür sorgen, die Lebensbedingungen der palästinensischen Bevölkerung zu normalisieren (Truppenabzug aus palästinensischen Städten) und die humanitäre Lage in den palästinensischen Gebieten zu verbessern. Zudem soll in dieser Phase der Siedlungsbau in den besetzten Gebieten vollständig eingestellt und nach März 2001 errichtete Siedlungen geräumt werden. Die **zweite Phase** (urspr. Juni bis Dezember 2003) soll nach palästinensischen Wahlen mit einer vom Quartett einberufenen inter-

nationalen **Konferenz** beginnen, die Verhandlungen zwischen den beiden Parteien über eine endgültige Konfliktlösung einleitet. Die Phase soll nach der Verabschiedung einer demokratischen Verfassung und der Bildung einer funktionierenden palästinensischen Regierung mit der Schaffung eines unabhängigen **palästinensischen Staates** in vorläufigen Grenzen mit „einigen Attributen von Souveränität“ enden. Auch Israel soll die in Phase 1 begonnenen Maßnahmen weiterführen und insbesondere die **besiedelten Gebiete so weit räumen**, dass ein zusammenhängendes Territorium für den palästinensischen Staat entsteht. Auch die **dritte Phase** (urspr. 2004 bis 2005) beginnt mit einer internationalen Konferenz. Diese soll die erzielte Einigung über einen unabhängigen palästinensischen Staat bestätigen und konkrete Verhandlungen über eine „letztgültige und umfassende Vereinbarung über den endgültigen Status [einleiten], die den **israelisch-palästinensischen Konflikt im Jahr 2005 beendet.**“ Darin sollen alle noch offenen Fragen geregelt werden, insbesondere die des Grenzverlaufs, des Status Jerusalems, der israelischen Siedlungen und der Rückkehr der palästinensischen Flüchtlinge. Das Ziel des gesamten Prozesses ist es sodann, den erreichten israelisch-palästinensischen Friedensschluss in einen umfassenden arabisch-israelischen Frieden einzubetten, d.h. auch eine Einigung Israels mit Libanon, Syrien und anderen arabischen Staaten zu fördern.

Trotz des im ursprünglichen Plan angegebenen Zeithorizontes soll die Dauer der einzelnen Phasen, und damit das Erreichen des Endziels des Prozesses, abhängig sein von der Umsetzung der jeweils benannten Maßnahmen (**Erfolgsabhängigkeit**). Das Urteil darüber, ob die Anforderungen einer Phase erfüllt sind, obliegt dem Quartett (**internationales Monitoring**). Der hierfür entwickelte Aufsichtsmechanismus besteht aus vier Komitees, die die Bereiche Sicherheit, spezielle Operationen, zivile Reformen der palästinensischen Autorität und humanitäre Angelegenheiten beobachten und bewerten sollen.

Im Unterschied zu früheren Initiativen verfolgt dieser Plan methodisch einen umfassenden Ansatz, der neben einem engen internationalen Monitoring auch die Grundsätze Simultanität und Parallelität beinhaltet. Beide Parteien sollen gleichzeitig und ohne Vorbedingungen die eingegangenen Verpflichtungen erfüllen (**Simultanität**). Damit soll das bisherige Muster dieses langen Konfliktes aufgebrochen werden, wonach jede Seite eigene Versäumnisse durch die der anderen Seite rechtfertigte. Auch die sachlichen Bereiche der jeweiligen Maßnahmen werden nicht mehr voneinander getrennt: Fortschritte sollen gleich-

zeitig in allen Bereichen des israelisch-palästinensischen Verhältnisses erzielt werden (**Parallelität**). Inhaltlich hebt sich die Road Map von früheren israelisch-palästinensischen Friedensinitiativen dadurch ab, dass sie das Ziel der **Gründung eines palästinensischen Staates** als Vorbedingung bereits klar benennt. Dagegen waren durch den Oslo-Prozess zwar Fortschritte in Richtung auf eine Autonomie der Palästinenser in einigen Gebieten erreicht worden, aber die Frage ihrer Staatlichkeit war offen geblieben.

Die **Realisierung** des neuen Friedensplanes wurde von Beginn an von weiterer Gewalt überschattet. Dennoch konnten in den ersten Monaten einige Elemente der ersten Phase umgesetzt werden: die Palästinenser hatten einen handlungsfähigen Premierminister und eine unabhängige Wahlkommission eingesetzt sowie einen Verfassungsentwurf vorgelegt, während Israel seine Transferzahlungen an die Palästinensische Autonomiebehörde wieder aufgenommen und Truppen aus Teilen der besetzten Gebiete abgezogen hatte. Der Beginn einer Waffenruhe der Hamas und die Freilassung von 350 palästinensischen Gefangenen waren weitere vertrauensbildende Maßnahmen. Der Prozess geriet jedoch bereits ab Sommer 2003 **ins Stocken**, als der erste palästinensische Premierminister Mahmud Abbas nach nur vier Monaten Amtszeit am 6.9.2003 zurück trat. Seitdem hat sich die Situation in einer seit 1967 präzedenzlosen Weise verschärft.

Gleichwohl wird immer wieder darum gerungen, die Road Map als Plan und Perspektive zu erhalten. Jüngster Anlass für **Zweifel** am Fortbestehen der Road Map waren die neuen Pläne des israelischen Premierministers Sharon, israelische Truppen aus dem Gaza-Streifen abzuziehen, jedoch größere Siedlungen im Westjordanland dauerhaft zu erhalten. Damit wäre ein Rückzug Israels auf seine Grenzen von 1967 und eine Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge in diese Gebiete – Fragen, die im Rahmen der Road Map noch gemeinsam ausgehandelt werden sollten – ausgeschlossen. Die darauf folgende Auseinandersetzung offenbarte **Differenzen** hinsichtlich bestimmter Detailfragen nicht nur zwischen den Konfliktparteien, sondern auch zwischen den Mitgliedern des Quartetts. Nach einer zur Behandlung dieser Thematik eigens einberufenen Sitzung am 4. Mai 2004 betonten die Mitglieder des Quartetts jedoch in einer gemeinsamen Erklärung, dass die Road Map weiterhin Gültigkeit behalte. Allerdings ist inzwischen sehr zweifelhaft, ob der ursprüngliche Zeitplan, der die Gründung eines Palästinenserstaates im Jahre 2005 vorsah, noch einzuhalten sein wird.

Quellen:

- Ein ergebnisorientierter „Fahrplan“ für eine dauerhafte Zwei-Staaten-Regelung zur Beilegung des israelisch-palästinensischen Konflikts des Quartetts (EU, USA, Russische Föderation und die VN) (Übersetzung), im Internet unter: www.auswaertiges.amt.de/www/de/aussenpolitik/regionalkonzepte/nahost/index.html.
- Asseburg, Muriel, Die EU und der Friedensprozeß im Nahen Osten, SWP-Studie Nr. 28, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Juli 2003.
- Asseburg, Muriel, Abzug aus dem Gaza-Streifen, SWP-Aktuell 19, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, April 2004.
- Bernstein, Rainer, Die „Road Map“ und die blockierten Wege zu einem Nahostfrieden, in: Internationale Politik und Gesellschaft (2003) 4, S. 110-130.
- Laube, Stefan, Der lange Weg der Versöhnung. Geschichte und Struktur des Friedensprozesses im Nahen Osten, Tectum Verlag, Marburg 2003.
- Ross, Dennis, Taking Stock. The Bush Administration and the Roadmap to Peace, in: The National Interest 72 (Summer 2003), S.11- 21.

Verfasserin: RD'n Sabine Horvath, Fachbereich II

Die Irakresolution 1546 des UN-Sicherheitsrates

vom 4.8.2004, lfd. Nr. 18/2004

Am 8. Juni 2004 hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Resolution zur Neuordnung des Irak (Nr. 1546) einstimmig verabschiedet. Es ist die nunmehr vierte bedeutende Resolution seit Beginn der Irakkrise im Jahre 2002 (Resolutionen Nr. 1441, 1483 und 1511). Die Resolution und die ihr beigefügten Briefe des US-Außenministers Colin Powell und des irakischen Übergangs-Ministerpräsidenten Ijad Allawi bilden die völkerrechtliche Grundlage für die im Irak angestrebte Schaffung einer Demokratie. Das Dokument regelt die am 28. Juni 2004 erfolgte Machtübergabe und den Transformationsprozess im Irak sowie die Kompetenzen der Übergangsregierung. Damit endet formal die Besetzung des Irak.

Mit der **Resolution** erhält der Irak seine volle Souveränität zurück. Die von den USA eingesetzte irakische Interimsregierung wird durch die UNO offiziell anerkannt. Außerdem wird ein Zeitplan für den Übergang zur Demokratie festgelegt. Danach sind demokratische und direkte Wahlen zu einer Nationalversammlung bis zum 31. Dezember 2004, spätestens jedoch bis zum 31. Januar 2005 vorgesehen. Vor-

läufiger Termin ist der 2. Januar. Die Nationalversammlung wird eine Übergangsregierung bilden und eine Verfassung ausarbeiten, über die die Iraker bis Mitte Oktober 2005 in einem Referendum abstimmen. Auf ihrer Grundlage sollen bis zum 31. Dezember 2005 Wahlen für eine demokratische Regierung stattfinden. In dem Übergangsprozess sollen die Vereinten Nationen eine führende Rolle spielen. Ihre wichtigsten Aufgaben sind die Organisation der Wahlen, die Unterstützung der Iraker bei der Ausarbeitung der Verfassung sowie der Aufbau von Behörden und sozialen Diensten.

Die Resolution regelt auch die Zukunft des Besatzungsregimes, insbesondere die militärischen Beziehungen der unter US-Oberkommando stehenden multinationalen Streitmacht (MNF) zu der irakischen Übergangsregierung. Dazu wird ein Nationales Sicherheitskomitee gebildet, das die Zusammenarbeit beider Seiten koordiniert. Ein Vetorecht der irakischen Seite bei US-Militäroperationen ist nicht vorgesehen. Die irakische Übergangsregierung kann die MNF jedoch jederzeit zum Abzug auffordern. Spätestens mit dem Amtsantritt einer demokratisch gewählten Regierung Ende 2005 soll das Mandat der MNF auslaufen. Dies bedeutet jedoch keine automatische Beendigung der Stationierung von MNF-Truppen. Dazu bedarf es vielmehr eines erneuten Sicherheitsratsbeschlusses.

Die Annahme der Resolution stand am Ende eines intensiven **Diskussionsprozesses**. Der von den USA und Großbritannien am 24.5.2004 eingebrachte erste Resolutionsentwurf wurde binnen drei Wochen vier Mal verändert, um ein einstimmiges Votum des UN-Sicherheitsrates zu ermöglichen. Umstritten war vor allem der Status der MNF. Im **1. Entwurf** wurde weder ein Abzugsdatum genannt, noch hatte die Übergangsregierung danach das Recht, den Einsatz der multinationalen Streitmacht von sich aus zu beenden. Die Möglichkeit einer Überprüfung durch den Sicherheitsrat war zwar vorgesehen, die USA und Großbritannien hätten aber alle Abzugforderungen mit ihrem Vetorecht blockieren können. Außerdem hätte die irakische Seite über keine Einflussmöglichkeiten auf Operationen der MNF verfügt. Der am 1. Juni 2004 vorgelegte **2. Entwurf** kam den Kritikern insofern entgegen, als er die Frage des Abzugs der ausländischen Streitkräfte mit dem Abschluss des politischen Prozesses im Irak verband. So sollte das Mandat für die multinationale Truppe nach „Vollendung des politischen Prozesses“, also entsprechend dem vorgesehenen Zeitplan Ende 2005, auslaufen. Da aber wiederum kein konkretes Datum für den Abzug festgelegt wurde, hätten Verzögerungen im politischen

Prozess automatisch zu einer Verlängerung der Truppenstationierung geführt. Im **3. Entwurf** vom 4. Juni 2004 wurde der irakischen Regierung dann erstmals das Recht zugestanden, jederzeit den Abzug der ausländischen Truppen verlangen zu können. Es wird jedoch als höchst unwahrscheinlich angesehen, dass dieser Fall eintritt. Mitglieder der irakischen Übergangsregierung haben vor dem Sicherheitsrat erklärt, dass ein vorzeitiger Rückzug zu Chaos und Instabilität im Irak führen würde.

Der Durchbruch zur **endgültigen Fassung** der Resolution gelang am 7. Juni, als US-Außenminister Colin Powell und der irakische Übergangs-Ministerpräsident Ijad Allawi sich mit zwei aufeinander abgestimmten Briefen an den UN-Sicherheitsrat wandten. Darin ist die künftige militärische Zusammenarbeit zwischen den Koalitionstruppen und dem Irak festgelegt. Gemeinsame Militärausschüsse mit Vertretern der irakischen Sicherheitskräfte und der MNF sollen eine „enge Abstimmung und Konsultation“ bei Militäroperationen sicherstellen. Diese militärische Partnerschaft soll vor allem den Eindruck vermeiden, der Irak sei nicht wirklich souverän und verfüge in Sicherheitsfragen nur über geringes Mitspracherecht. Beide Briefe wurden der Resolution 1546 beigefügt und sind damit Teil der Resolution. Nicht durchsetzen konnte sich die u. a. von Frankreich, Deutschland, Russland und China vorgetragene Forderung nach einem Veto des Irak bei Militäreinsätzen der MNF.

In der **Öffentlichkeit** stieß die Resolution auf ein zwiespältiges Echo. Kritisiert wurde vor allem das fehlende Vetorecht der Iraker bei Einsätzen der MNF. Aufgrund des großen Machtgefälles zwischen den Partnern sei absehbar, dass sich in den gemeinsamen Militärausschüssen im Konfliktfall immer die amerikanische Seite durchsetzen werde. Dies könne Zweifel an der Souveränität der irakischen Regierung wecken und den irakischen Widerstand stärken. Als unbefriedigend wird auch angesehen, dass die ausländischen Soldaten gegenüber der irakischen Justiz weiterhin Immunität genießen.

Insgesamt überwiegen jedoch die positiven Stimmen. Danach ist das Dokument ein Indiz dafür, dass die westlichen Staaten nach den Konflikten im Vorfeld des Irak-Krieges wieder enger zusammenarbeiten wollen. Die amerikanische Regierung habe durch ihre Mitarbeit an der Resolution unterstrichen, dass sie die UNO für einen wichtigen Akteur bei der Lösung von Weltkonflikten halte. Dadurch sei die Weltorganisation gestärkt worden. Außerdem verleihe die Resolution sowohl der

Übergangsregierung als auch der Truppenpräsenz der MNF völkerrechtliche Legitimität. Die weitere Entwicklung im Irak werde aber vor allem von der Umsetzung der Resolution abhängen.

Quellen:

- Deutsche Übersetzung der Resolution: http://www.un.org/Depts/german/gts/fs_nav.html.
- „Freibrief für die Besatzer“, in: Berliner Zeitung vom 9.6.2004.
- „Entschließung“, in: Frankfurter Allgemeine vom 9.6.2004.
- „Diplomatie im Zwischenhoch“, in: Süddeutsche Zeitung vom 9.6.2004.
- „Eine militärische Partnerschaft im Irak“, in: Neue Züricher Zeitung vom 8.6.2004.
- Internet: www.diepresse.com, www.dw-world.de.

*Verfasser: Michael Harsch (Praktikant),
ORR Prof. Dr. Thomas v. Winter, Fachbereich II*

Bildung – Wissenschaft – Kultur

Kulturelle Vielfalt

vom 5.1.2004, lfd. Nr. 1/2004

Die Prozesse der **Globalisierung** beschleunigen und intensivieren den Austausch zwischen den Gesellschaften und Kulturen. Ein wesentlicher Effekt dieser Veränderungen ist, dass Raum und Territorium immer weniger bedeutend für die Definition und Abgrenzung kultureller Identitäten geworden sind. Vielfach wird die Befürchtung geäußert, dass dadurch die soziale und kulturelle Wandlungsfähigkeit von Gesellschaften überfordert werden könnte. Kulturelle Eigenheiten und Traditionen der Gesellschaften bedürften deshalb eines besonderen Schutzes. Die Vielfalt der Kulturen wird dabei nicht nur unter internationaler, globaler Perspektive gesehen, sondern auch im Hinblick auf die jeweiligen nationalen und regionalen Kulturbereiche. Dies entspricht dem Kulturverständnis der **UNESCO**: In der **Allgemeinen Erklärung zur kulturellen Vielfalt** wird bekräftigt, „dass Kultur als Gesamtheit der unverwechselbaren geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Eigenschaften angesehen werden sollte, die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen, und dass sie über Kunst und Literatur hinaus auch Lebensformen, Formen des Zusammenlebens, Wertesysteme, Traditionen und Überzeugungen umfasst“ (UNESCO 2001). Die UNESCO-Erklärung betont dabei die besondere Schutzwürdigkeit dieser kulturellen Vielfalt. In die gleiche Richtung weist die **Deklaration zur kulturellen Vielfalt** des **Europarates** vom 7. Dezember 2000. Die Bewahrung und die Förderung der kulturellen Vielfalt zählen auch zu den Grundwerten der **Europäischen Gemeinschaft**. Sie sind festgeschrieben in **Artikel 151** des **EG-Vertrags** sowie in Artikel 22 der **Charta der Grundrechte** der Europäischen Union und werden voraussichtlich auch in der **zukünftigen Verfassung** an prominenter Stelle zu finden sein. Kulturelle Vielfalt ist auch ein Hauptthema des **Weltgipfels Informationsgesellschaft** (Genf 2003 und Tunis 2005).

Der **Schutz von nationalen Kulturen** und **lokalen Kulturgütern** ist seit langem ein wichtiges Anliegen staatlicher Politik. Gerade im Bereich des Kulturlebens werden – nicht zuletzt auf der Grundlage internationaler Regelungen (UNESCO 2003) – vielfältige **Schutz- und**

Steuerungsinstrumente eingesetzt. Dazu gehören vor allem Aus- und Einfuhrregelungen, Subventionen, Gewährung von Teilmonopolen, nationale Quoten, staatlich kontrollierte Qualitätsstandards und Beschränkung der Arbeitsmigration. Mit den Maßnahmen werden unterschiedliche Absichten verfolgt. Hierzu zählen die Aufrechterhaltung staatlich kontrollierter Bildungsstrukturen (einschließlich der Bibliotheken), der Schutz der Angebotsstrukturen im nationalen Kultursektor (öffentlich-rechtlicher Rundfunk, Theater, Orchester), die Förderung des Kunstschaffens und nicht zuletzt der Schutz des Arbeitsmarktes im Kultursektor. Ein wichtiges Ziel ist auch die **Unterstützung der nationalen oder regionalen Industrien** im Kultursektor. Es geht hier vor allem um Maßnahmen zum Schutz der nationalen Märkte und Industriesektoren im Bereich der Kultur und audiovisuellen Medien. Audiovisuelle Medien und Programmindustrien gehören zu den Branchen, die erhebliche Wachstumspotentiale besitzen. Freilich variieren die Zielsetzungen und Prinzipien im internationalen Vergleich beträchtlich und ebenso unterschiedlich sind die damit verbundenen Konzeptionen zum Verhältnis von Kultur und internationalem Handel. Die Bandbreite dieser Grundüberzeugungen reicht vom **marktwirtschaftlichen Freihandelsprinzip**, das vor allem die Politik der USA bestimmt, bis hin zum **Prinzip der kulturellen Ausnahme** Frankreichs und Kanadas („Exception culturelle“) (FEIGENBAUM 2001; ZITZMANN 2003).

Aus diesen unterschiedlichen Positionen ergibt sich ein **besonderes Spannungsverhältnis** zwischen kultureller Vielfalt und dem freien ökonomischen Austausch zwischen Staaten und Gesellschaften. Die divergierenden Interessenlagen und Überzeugungssysteme hinsichtlich der Rolle kultureller Güter in der Gesellschaft bestimmen nicht nur die gegenwärtigen Diskussionen über die Rolle von Kulturgütern im internationalen Handelssystem, sondern haben auch die Entwicklung der bestehenden bilateralen, regionalen oder multilateralen Vereinbarungen zum Handel mit Kulturgütern beeinflusst (Wiedemann 2002; Hahn 1996). Vor dem Hintergrund der aktuellen Verhandlungen über die Fortentwicklung des **Allgemeinen Abkommens zum Handel mit Dienstleistungen (GATS)** hat sich ein intensiver Diskussionsprozess über die Bedeutung der kulturellen Vielfalt entwickelt. Gerade im Hinblick auf die audiovisuellen und kulturellen Dienstleistungen, die Gegenstand der GATS-Verhandlungen sind, befürchten viele **Kulturschaffende und Kulturverbände**, dass die Verhandlungen im Ergebnis zu einer weiteren **Kommerzialisierung** des Kulturbereichs führen könnten (Deutscher Kulturrat u. a. 2003). Der **Deutsche Bundestag** befürwortet deshalb eine stärkere Verankerung des Schutzes der kulturellen Vielfalt innerhalb der WTO (Plenarprotokoll 15/56 vom 3.

Juli 2003). In die gleiche Richtung zielt eine Entschließung des **Europäischen Parlaments** vom 12. März 2003.

Diskutiert wird auch die Schaffung einer neuen multilateralen Vereinbarung zum Schutz der kulturellen Vielfalt. Zahlreiche Länder haben ihr Interesse an einer solchen Vereinbarung bekundet. Auch die **Bundesregierung** trägt das Vorhaben mit: In der Erklärung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags haben die Regierungen Frankreichs und Deutschlands im Januar 2003 beschlossen, gemeinsam an der Ausarbeitung einer völkerrechtlich verbindlichen internationalen Konvention über kulturelle Vielfalt mitzuwirken. Bekräftigt wurde dies mit der **Saarbrücker Erklärung** vom 21. November 2003, die zum Abschluss des deutsch-französischen Runden Tisches „Kulturelle Vielfalt“ verabschiedet wurde. Hinzu kommen konzeptionelle Vorarbeiten internationaler zivilgesellschaftlicher Organisationen: Zu nennen sind hier vor allem das **International Network on Cultural Policy** (INCP) und das **International Network for Cultural Diversity** (INCD). Die Notwendigkeit der Wahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt wurde auch auf der Tagung der Kulturminister in Thessaloniki im März 2003 hervorgehoben. Dort wurde darauf verwiesen, dass ein internationales Instrument im Rahmen der UNESCO eine geeignete rechtliche Lösung auf internationaler Ebene darstellen könnte. Vor diesem Hintergrund hat die **UNESCO-Generalkonferenz** im Oktober 2003 das Sekretariat beauftragt, ein multilaterales Übereinkommen zum Schutz der kulturellen Vielfalt zu erarbeiten. Frühester Termin für seine Verabschiedung ist der Herbst 2005. Nach dem Beschluss der UNESCO-Generalkonferenz geht es nun um die Aufgabe der konkreten Ausgestaltung dieses Mandats (DEUTSCHE UNESCO-KOMMISSION 2003; EU-KOMMISSION 2003).

Quellen:

- Deutsche UNESCO-Kommission (2003). Stichwort: GATS und kulturelle Vielfalt. unesco heute online www.unesco-heute.de/1003/stichwort.htm [15. 11.03].
- Deutscher Kulturrat u. a. (2003). Erklärung von Cancún zur Kulturellen Vielfalt (12.9.03). Online im Internet <http://www.kulturrat.de/aktion/Cancundeklaration.pdf> [15. 11.03].
- EU-Kommission (2003). Schaffung eines internationalen Instruments für die kulturelle Vielfalt (27.8.03). Online im Internet http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2003/com2003_0520de01.pdf [14.11.03].
- Feigenbaum, Harvey (2001). Globalization and Cultural Diplomacy. Center for Arts and Culture. Online im Internet <http://www.culturalpolicy.org/pdf/globalization.pdf> [14.11.03].
- Hahn, Michael J. (1996). Eine kulturelle Bereichsausnahme im Recht der WTO? Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 56 (1/2) 315-352.

- UNESCO (2001). Allgemeine Erklärung zur Kulturellen Vielfalt. Online im Internet http://www.unesco.de/pdf/deklaration_kulturelle_vielfalt.pdf [15.11.03].
- UNESCO (2003). Preliminary study on the technical and legal aspects relating to the desirability of a standard-setting instrument on cultural diversity (166 EX/28, 12 March 2003). Online im Internet <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129718e.pdf> [12.11.03].
- Wiedemann, Verena (2002). Gesamtziel: Vielfalt. epd medien Nr. 92, 3-39.
- Zitzmann, Mark (2003). Kunst contra Handel. Zum Konzept der französischen „Exception culturelle“. Neue Zürcher Zeitung, 8.9., S. 19 <http://www.nzz.ch/2003/09/08/fe/page-article8T88W.html> [19.11.03].

Verfasser: Dr. Otto Singer, Fachbereich X

Kultursponsoring

vom 28.4.2004, lfd. Nr. 7/2004

Öffentliche Orchester werben um Spenden aus dem Förderverein, Kunstausstellungen werden aus Stiftungen bezuschusst und selbst das kommerzielle Konzert kommt nicht mehr ohne einen Sponsor oder ohne Erträge aus einem professionellen Merchandising aus. Eine Vielfalt privater Förderungs- und Finanzierungsformen hat die klassische Kulturförderung des **Mäzenatentums** abgelöst (Heinrichs 1997). Diese privaten Unterstützungsleistungen sind heute eine wichtige Ergänzung der öffentlichen Kulturförderung. Eine besondere Rolle spielt dabei das **Kultursponsoring**. Sponsoring ist ein Geschäft, das – im Gegensatz zum Mäzenatentum – auf Leistung und Gegenleistung beruht. Eine weitere Form privater Kulturfinanzierung ist die **Förderung durch Stiftungen**. Im Gegensatz zur einmaligen Spende bieten Stiftungen gerade im Sinne der langfristigen Förderung Vorteile. Sie fördern Kunst und Kultur dauerhaft aus ihrem eigenen Vermögen heraus (BKM u. a. 2002). Gleichzeitig sind in den vergangenen Jahren zahlreiche **Modelle der Partnerschaft** zwischen öffentlichen Kulturinstitutionen und privaten Unternehmen entstanden. Eines davon ist die freiwillige, projektbezogene Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Beteiligten. Mit solchen **Private-Public-Partnerships** (PPP) können mehr Flexibilität, effektiveres Management und schnellere Kooperation erreicht werden. Sie sind nicht zuletzt Ausdruck des unternehmerischen Engagements für die Bürgergesellschaft: Kulturförderung ist ein wesentliches Tätigkeitsfeld von Unternehmen in der Gesellschaft

(**Corporate Citizenship**). Hinzu kommen verschiedene Formen der **Künstlerförderung**. Sie reichen von der finanziellen Unterstützung von Künstlern über die Durchführung eigener Veranstaltungen, den Ankauf von Kunstwerken, die Auslobung von Preisen und Wettbewerben bis zu Publikationshilfen, Sach- und Materialspenden oder Bereitstellung von Infrastruktur (LITZEL u. a. 2003; HABISCH 2003).

Die steigende Bedeutung privater Kulturförderung resultiert auch aus der **finanziellen Situation der öffentlichen Hand**. Weil die öffentlichen Haushalte schrumpfen und der Staat sich zurückzieht aus der Finanzierung gesellschaftlicher Aufgaben, entstehen neue Allianzen. Wirtschaftsunternehmen und Stiftungen werden zu attraktiven Partnern der Kultur. So zeigte eine **Umfrage des ifo-Instituts**, die 1994 im Auftrag des Bundesministers des Innern durchgeführt wurde, dass der Unternehmenssektor Kunst und Kultur in den verschiedensten Formen und auf vielfältige Art und Weise fördert. Es beteiligen sich alle Unternehmensgruppen und Größenklassen, wobei die Förderbeiträge und die Anzahl der Förderer im allgemeinen mit zunehmender Unternehmensgröße ansteigen (HUMMEL 1995). Eine neue **Studie des Schweizerischen Instituts für Kunstwissenschaft und Roland Berger Strategy Consultants** stellt darüber hinaus fest, dass das überwiegend durch gesellschaftliche Verantwortung motivierte Kulturengagement nur in geringem Maß in eine übergreifende Unternehmensstrategie integriert ist. Kulturelle Aktivitäten werden vor allem als Kommunikationsinstrument verstanden. Wichtige Aspekte sind der positive Imagetransfer und eine höhere Attraktivität als Arbeitgeber (HEUSSER u. a. 2004). Die Studie verdeutlicht, dass sich das Klima zwischen Kultur und Wirtschaft verändert hat: Kultur ist für viele Unternehmen zum Thema geworden und auch die Kulturszene hat sich der Wirtschaft stärker geöffnet. Kulturschaffende beginnen zunehmend, sich als Teil der „Kulturwirtschaft“ zu verstehen.

Obwohl in zunehmendem Maß auch die soziale und kulturelle Einbettung der Unternehmen in das gesellschaftliche Umfeld betont wird (EU-KOMMISSION 2002), ist die Rolle der Wirtschaft in der Kulturförderung **nicht unumstritten**. Befürchtet wird vor allem eine übermäßige **Kommerzialisierung** von Kunst und Kultur („Festivalisierung“, „Erlebnisgesellschaft“). In einem Gemeinschaftsprojekt des Siemens Arts Program mit der Universität Witten/Herdecke – **„Corporate Cultural Responsibility“** – wird diesen Bedenken Rechnung getragen: „Grenzen privatwirtschaftlicher Kunstförderung sind da angezeigt, wo die Verfolgung von Eigeninteressen der Unternehmen überhand nimmt, wo Kunst bewusst konstruiert und manipuliert wird.“ (HENTSCHEL und

HUTTER 2004). Verwiesen wird auch darauf, dass das Verhältnis von Kunst und Unternehmen immer ambivalent und damit prinzipiell problematisch sei. Der Einstieg in die Kulturarbeit bedeutet deshalb einen Lernprozess für die Unternehmen und erfordert zugleich den Erwerb oder die Nutzbarmachung von neuem Wissen und die Etablierung neuer Kooperationen. Dabei ist es entscheidend, diese Prozesse und Kontakte so zu gestalten, dass die kulturellen Aktivitäten des Unternehmens im Kultursektor ernst genommen werden, gleichzeitig aber auch gesellschaftlichen Bedürfnissen entsprechen. Dies erfordert eine vertiefte öffentliche Diskussion zwischen Kultur, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik.

Dem privaten Kulturengagement kommt heute eine wichtige Rolle in der Kulturfinanzierung zu. Ein Ziel der Politik ist es deshalb, hierfür günstige Rahmenbedingungen zu schaffen. Ein Beispiel ist die Modernisierung des Stiftungsrechtes in Deutschland. Auch die **Europäische Union** unterstützt die private Förderung von Kunst und Kultur: „Staatliche Maßnahmen, sowohl auf gemeinschaftlicher als auch auf nationaler Ebene, müssen darauf abzielen, ein günstigeres Klima für Sponsoring in Europa, vor allem länderübergreifend, zu schaffen.“ (Viviane Reding, Presse-Erklärung IP 02/508 vom 6. 4. 02). Bereits am 13. November 1986 verabschiedete der **Rat der Kulturminister** eine Entschließung über die Förderung des Kulturschaffens durch Unternehmen (ABl. C 320 vom 13. 12. 1986). Bestätigt wird dies in den Schlussfolgerungen des Kulturministerrates zu den Leitlinien für ein Kulturkonzept der Gemeinschaft, wonach auch die kommerzielle Kunstförderung weiter ausgebaut werden soll (ABl. C 336 vom 19. 12. 1992). Das **Europäische Parlament** hat im **Ruffolo-Bericht** die Bedeutung von Sponsoring und Mäzenatentum unterstrichen und die Kommission aufgefordert, „Partnerschaften zwischen Stiftungen, Einrichtungen und Verbänden im Kulturbereich sowie mit den privaten Unternehmen zu fördern, die Aktionen im europäischen Maßstab entfalten wollen“ (EU-PARLAMENT 2001).

Quellen:

- BKM u. a. (Hrsg.) (2002). Kulturstiftungen. Ein Handbuch für die Praxis. Berlin: Bundesverband Deutscher Stiftungen.
- EU-Kommission (2002). Mitteilung der Kommission betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: Ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung (KOM(2002) 347 endg. vom 2.7.2002). Online im Internet http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2002/com2002_0347de01.pdf [Stand 12.04.04].
- EU-Parlament (2001). Bericht über die kulturelle Zusammenarbeit in der Europäischen Union (Ruffolo-Bericht vom 16. 7. 2001, A5-0281/2001). Online im Internet

<http://www.ccp-deutschland.de/down/down-ccp/Europarl-Ruffolo2001.doc> [Stand 22.03.04].

- Habisch, André (Hrsg.) (2003). Corporate Citizenship – Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen in Deutschland. Heidelberg: Springer.
- Heinrichs, Werner (1997). Kulturpolitik und Kulturfinanzierung. München: C.H. Beck [M 561419].
- Hentschel, Beate; HUTTER, Michael (2004). Corporate Cultural Responsibility: Zur Pflege der Ressource Kultur (Gemeinschaftsprojekt des Siemens Arts Program mit der Universität Witten/Herdecke). Online im Internet <http://ccr.uni-wh.de/download/Einleitung.pdf> [Stand 06.04.04].
- Hummel, Marlies (1995). Kulturfinanzierung durch Unternehmen in Zeiten verschärfter ökonomischer Sachzwänge (Ifo-Studien zu Kultur und Wirtschaft, Band 16). München: Ifo-Institut [R 7018150.1997.2].
- Litzel, Susanne; LOOCK, Friedrich; BRACKERT, Annette (Hrsg.) (2003). Handbuch Wirtschaft und Kultur. Formen und Fakten unternehmerischer Kulturförderung. Berlin: Springer [M 574048].
- Heusser, Hans-Jörg; WITTIG, Martin; STAHL, Barbara (2004). Kulturengagement von Unternehmen – integrierter Teil der Strategie? Ergebnisse einer Umfrage bei kulturell engagierten Unternehmen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. München: Roland Berger Strategy Consultants.

Verfasser: Dr. Otto Singer, Fachbereich X

Private Eliteuniversitäten in den USA

vom 2.6.2004, lfd. Nr. 10/2004

Begriffsbestimmung und historischer Kontext

In der aktuellen hochschulpolitischen Diskussion wird immer wieder die Einführung von Eliteuniversitäten gefordert. Neben britischen werden dabei vor allem amerikanische Universitäten als Vorbilder genannt, hier insbesondere private Eliteuniversitäten wie Harvard, das Massachusetts Institute of Technology (MIT), Stanford, Princeton oder Yale. Eine eindeutige Definition des Begriffs „Eliteuniversität“ gibt es nicht; die entsprechende Charakterisierung ist vielmehr stets Ergebnis eines längeren Prozesses. Der Bereitstellung von exzellenten ‚Inputfaktoren‘ wie außergewöhnlich guten Studienbedingungen stehen als ‚Outputfaktoren‘ unter anderem die Heranbildung von hochqualifizierten Absolventen sowie herausragende Forschungsergebnisse gegenüber. Mit der Bezeichnung „Eliteuniversität“ ist ein hoher Anspruch verbunden, der im nationalen und internationalen Vergleich

ständig neu legitimiert werden muss. Geführt werden die privaten Eliteuniversitäten durch ein „Board of Trustees“, ein Aufsichtsgremium, dem Führungspersönlichkeiten aus Wirtschaft und Gesellschaft, Fakultätsmitglieder, Studenten und Ehemalige angehören. Eine rechtliche Sicherung der Hochschulautonomie wurde bereits 1819 im „Dartmouth College Case“ durch den Supreme Court festgelegt.

Finanzielle Grundlage und Ausstattung

Eine wesentliche Grundlage für die Qualität des Lehrangebots ist das hohe Stiftungsvermögen der privaten Eliteuniversitäten. Aus den Zinszahlungen wird ein erheblicher Teil des jährlichen Budgets bereitgestellt. Die Harvard University z.B. weist ein Gesamtstiftungsvermögen von \$ 19,3 Mrd. (2003) auf. Die Einnahmen betragen im selben Jahr rund \$ 2,429 Mrd., von denen \$ 775 Mio. (31,9 %) aus dem Stiftungsvermögen stammten. Die Studiengebühren trugen mit rund \$ 525 Mio. (21,6 %), Einnahmen aus der Forschungsförderung, die zu 76 % aus staatlichen Mitteln stammten, mit \$ 549 Mio. (22,6 %) zum Etat bei. Gemessen an den Gesamteinnahmen der Universität belief sich der staatliche Zuschuss auf rund 17,2 %. Die restlichen Einnahmen stammten aus Investitionen \$ 115 Mio. (4,7 %), Spenden für laufende Projekte (z.B. durch „fundraising“) \$ 115 Mio. (4,7 %) und anderen Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung, Patenten u.a. in Höhe von \$ 350 Mio. (14,4 %). Spenden für wissenschaftliche Zwecke sind in den USA steuerlich absetzbar.

Auswahlverfahren, Stipendien- und Kreditprogramme, Corporate Identity

Die Universitäten wählen ihre Studenten in umfangreichen Auswahlverfahren selbst aus. Dabei werden neben exzellenten Noten auch ehrenamtliches Engagement sowie persönliche Qualitäten in die Bewertung einbezogen. Es existieren verschiedene Stipendiats- und Kreditprogramme. In Harvard werden z.B. 70 % der „Undergraduates“ gefördert. Zusätzlich können unter Umständen noch staatliche Fördergelder in Anspruch genommen werden. In der Praxis kommen dennoch nahezu alle Studierenden aus wohlhabenden Familien aus dem In- und Ausland. Die Studierendenschaft an amerikanischen Eliteuniversitäten ist in hohem Maße international. Dies fördert die Vernetzung, dient aber auch dem Devisenimport, da an ausländische Studenten weniger Stipendien vergeben werden.

An den Eliteuniversitäten wird auf die Bildung eines Zugehörigkeitsgefühls zur jeweiligen Hochschule („Corporate Identity“) besonderer Wert gelegt. Die „Undergraduates“ wohnen auf dem Campus, ihnen

werden zahlreiche Freizeitmöglichkeiten aus den Bereichen Sport, Kunst, Musik und Medien angeboten. Die anspruchsvollen Aufnahmeprüfungen, die exklusiven Studienbedingungen und die Einbindung in vielfältige Bereiche des universitären Lebens wirken sich identitätsstiftend aus. Die Verbundenheit besteht oft über den Abschluss hinaus fort. Über Alumniprogramme unterstützen die Ehemaligen ihre Universitäten nicht nur finanziell, sondern ebenfalls durch Vernetzung in die Führungszirkel verschiedener Berufsfelder.

Ausbildungsqualität und Spitzenforschung, Ratings

Im Vergleich zum Massenbetrieb vieler staatlicher Universitäten weisen die amerikanischen Eliteuniversitäten eine vergleichsweise geringe Studentenzahl auf (z.B. Princeton: 6500 Studierende). Das Verhältnis Studierende – Lehrkraft ist weitaus günstiger als an anderen Hochschulen. Zudem ist ein Teil des wissenschaftlichen Personals hauptsächlich oder ausschließlich für die individuelle Betreuung der Studierenden zuständig. Zusätzliche Unterstützung erhalten Studienanfänger durch fortgeschrittene Studierende, die damit einen Teil ihrer Kredite bereits während des Studiums zurückzahlen können. Die Lehre wird durch besondere Leistungsanreize gefördert. Professoren erhalten je nach Anzahl ihrer Publikationen in relevanten Fachmedien finanzielle Zuschüsse. Eine Leistungskontrolle erfolgt aber auch über die Studierenden, z.B. durch die Evaluation der Lehrveranstaltungen. Wichtige Einrichtungen wie die Bibliothek stehen rund um die Uhr zur Verfügung.

Die Spitzenforschung findet direkt an den Universitäten statt. Dies eröffnet die Möglichkeit, herausragende Professoren anzuziehen und durch Patente und Forschungsaufträge Drittmittel einzuwerben. Ein weiteres Charakteristikum der Eliteuniversitäten ist die Standortvernetzung. In unmittelbarer Nähe der Hochschulen sind jeweils Unternehmen aus verschiedenen Wirtschaftssektoren (z.B. Stanford – Silicon Valley), oder weitere Universitäten und Forschungseinrichtungen (z.B. „Boston Area“) angesiedelt. Im Verbund werden große Forschungseinrichtungen finanziert (u.a. in Stanford: ein Kernreaktor, fünf Teilchenbeschleuniger).

Da es keine eindeutigen Kriterien für Eliteuniversitäten gibt, wird versucht, anhand von Beurteilungskatalogen bzw. Ratings auf ihre Qualität zu schließen. Diese Ratings haben zwar keinen offiziellen Charakter, spielen aber informell eine große Rolle. Üblicherweise werden einzelne Fakultäten miteinander verglichen. Als Messwerte dienen neben dem Budget Durchschnittsdaten, wie die Zahl der Studierenden

im Verhältnis zu den Professoren bzw. den wissenschaftlichen Angestellten, Kursgröße, Absolventenquote, Publikationen, Dauer bis zu einer Anstellung sowie erzieltes Einkommen nach dem Abschluss. Ergänzt werden Ratings oft durch Expertenempfehlungen, z.B. von Personalchefs. In der Regel kommen die verschiedenen Ratings zu ähnlichen Ergebnissen. An diesen Resultaten müssen sich die einzelnen Universitäten messen lassen, um auch im internationalen Vergleich der Bezeichnung als Eliteuniversität gerecht zu werden. Inoffiziell messen sich amerikanische Eliteuniversitäten allerdings auch an der Zahl ehemaliger Absolventen, die Nobelpreisträger oder Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika wurden.

Resümee

Hauptkritikpunkt an den privaten Eliteuniversitäten ist der Vorwurf einer undurchlässigen Elitenrekrutierung, die zur Bildung elitärer Verbände beitrage. Des Weiteren wird die starke Verflechtung der Eliteuniversitäten mit den Interessen der privatwirtschaftlichen Unternehmen kritisiert. Positiv hervorgehoben wird dagegen das exzellente Ausbildungsniveau der Absolventen, ihre in der Regel ausgezeichneten Berufschancen sowie die aus den Eliteuniversitäten hervorgehenden bedeutenden Beiträge zu Forschung und Wissenschaft, technologischer Entwicklung und ökonomischem Wachstum.

Quellen:

- Britannica Concise Encyclopedia online, <http://concise.britannica.com>.
- Private Colleges and Universities, http://dir.yahoo.com/Education/Higher_Education/Colleges_and_Universities/United_States/.
- Facts about Private Colleges, <http://www.naicu.edu/news/qkfacts.shtml>. Harvard University, <http://www.harvard.edu>.
- Steinhoff, Christine, Amerikanische Hochschulmodelle, Ausarbeitung WF VIII G 008/04.
- Strate, Gregor, Studiengebühren – Analyse der sozialen Auswirkungen am Beispiel der Gebührenmodelle ausgewählter Staaten, Quelle: http://www.bundestag.de/bic/analysen/2004/2004_02_20.pdf.

Verfasser: *Jannick Saegert (Praktikant), VA Gregor Strate, Fachbereich VIII*

Kulturfinanzbericht 2003

vom 8.6.2004, lfd. Nr. 11/2004

In Deutschland gehört die **öffentliche Förderung von Kunst und Kultur** zu den Kernaufgaben staatlichen Handelns. Deutschland verfügt über eine äußerst vielfältige und vitale Kulturszene sowie ein eng geknüpftes Netz an Kultureinrichtungen und kulturellen Angeboten. Dazu gehören neben einer fast unüberschaubaren Zahl von Museen und Sammlungen, Bibliotheken und Archiven, Theatern, Kinos, Orchestern und Chören auch eine Vielzahl von soziokulturellen Zentren, Heimatvereinen und anderen kulturellen Einrichtungen. Anders als in vielen anderen Ländern gehört die öffentliche Kulturförderung zu den wenigen Politikfeldern, die von den jeweiligen Gebietskörperschaftsebenen in Gemeinden, Ländern und Bund weitgehend souverän und nach eigenen Zielsetzungen gestaltet werden kann. Diese kulturföderalistische Praxis hat zu einer breiten künstlerischen und kulturellen Infrastruktur in allen Regionen Deutschlands geführt (INSTITUT FÜR LÄNDERKUNDE 2002).

Allerdings ist die genaue Ermittlung und Darstellung der Finanzströme in einem föderalistisch organisierten Staatswesen ungleich komplizierter als dies etwa in zentralistisch organisierten Staaten der Fall ist: Im deutschen Föderalsystem der Kulturförderung existiert eine Vielfalt von Akteuren und Handlungsebenen mit unterschiedlichen Methoden der finanziellen Steuerung und Datenerhebung. Gemeinden, Länder und Bund arbeiten mit verschiedenen weiten oder engen Abgrenzungen des **Kulturbegriffs**. Hieraus resultieren unterschiedliche Angaben zu den öffentlichen Kulturausgaben, die teilweise in Milliardenhöhe voneinander abweichen. Zu den unterschiedlichen **kulturstatistischen Abgrenzungen** der Deutschen Gemeindestatistik, der Kultusministerkonferenz und der Bundesregierung bzw. des Statistischen Bundesamtes kommen noch die EU-Kulturstatistik und die sehr weite UNESCO-Gliederung hinzu. Die statistische Uneinheitlichkeit ist ein großes Handikap: Die unterschiedlichen Zahlenangaben über öffentliche Kulturausgaben stiften große Verwirrung in der Politik und in der Fachöffentlichkeit (SÖNDERMANN 2001; 2003).

Vor diesem Hintergrund wird seit einigen Jahren versucht, die Datengrundlage für die öffentliche Kulturfinanzierung zu verbessern. Einen Versuch zur Vereinheitlichung der Kulturstatistik unternahm eine Arbeitsgruppe mit Experten von der KMK, den Kulturabteilungen der

Länder Hessen und Baden-Württemberg, des Statistischen Bundesamtes sowie verschiedenen Statistischen Landesämtern. Das Ergebnis war der im Jahr 2001 vorgelegte Kulturfinanzbericht 2000 (STATISTISCHES BUNDESAMT 2001). Mit dem **Kulturfinanzbericht 2003** legten die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder in Zusammenarbeit mit der Kultusministerkonferenz, der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und dem Deutschen Städtetag nun zum zweiten Mal einen umfassenden Bericht über die öffentliche Kulturfinanzierung vor (STATISTISCHE ÄMTER DES BUNDES UND DER LÄNDER 2004). Im neuen Bericht verständigten sich Bund, Länder und der Deutsche Städtetag auf eine **gemeinsame Kulturdefinition**. Dementsprechend werden dem Kulturbereich die Aufgabenbereiche Theater, Musikpflege, wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Bibliotheken und Museen, Denkmalschutz, auswärtige Kulturpolitik und sonstige Kulturpflege, Kunsthochschulen sowie die Verwaltung für kulturelle Angelegenheiten zugeordnet. Diese Definition orientiert sich an den Abgrenzungen der Europäischen Union und soll künftig auch internationale Ausgabenvergleiche ermöglichen.

Der Kulturfinanzbericht 2003 stellt dar, in welcher Höhe und in welchen Bereichen die öffentliche Hand Mittel für den Kultursektor bereitstellt und wie sich diese Ausgaben entwickelt haben. Hinzu kommt, dass nun auch die Förderstrukturen des Kulturbereichs für alle Städte und Gemeinden sowie Einzeldaten für Großstädte interkommunal vergleichbar vorliegen. Bund, Länder und Gemeinden gaben im Jahr **2003** etwa **8,2 Mrd. Euro** für Kultur aus. Dies sind **1,6 Prozent der Gesamtausgaben** der öffentlichen Haushalte (101,5 Euro je Einwohner). In Relation zur Wirtschaftskraft Deutschlands erreichten die öffentlichen Ausgaben für Kultur – wie bereits in den Jahren zuvor – einen Anteil von **0,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts**. Den größten Anteil (44,6 % oder 3,72 Mrd. Euro) an den Kulturausgaben trugen die **Gemeinden**. Die Kulturausgaben der **Länder** (einschl. Stadtstaaten) lagen bei 3,59 Mrd. Euro (43,0 %). Der Bund stellte weitere 1,04 Mrd. Euro (12,4 %) zur Verfügung (elektronische Version und ergänzendes Zahlenmaterial: www.destatis.de/shop).

Angesprochen wird auch die **private Kulturfinanzierung**. Kultur wird neben dem öffentlichen Bereich im erheblichen Maße auch durch private Haushalte, die Wirtschaft, durch Stiftungen und andere private Organisationen ohne Erwerbszweck finanziert. Gerade das Kultursponsoring ist heute zu einem wichtigen Teil der Kulturfinanzierung geworden. Der Bericht macht die gewachsenen Schwierigkeiten deutlich, die privaten Kulturausgaben statistisch auszuweisen. Ein we-

sentliches Problem liegt darin, dass in den vergangenen Jahren viele Kultureinrichtungen aus den öffentlichen Haushalten ausgegliedert wurden. Sie werden heute vielfach als Eigenbetriebe der Kommunen und der Länder oder als private Unternehmen geführt. Die Einnahmen dieser ausgegliederten Einrichtungen werden in der traditionellen Finanzstatistik nicht ausgewiesen und deshalb wird auch der private Anteil der Finanzierung dieser Einrichtungen nicht erfasst. Nach **Schätzungen** des Arbeitskreises Kultursponsoring erreicht die private Kulturförderung insgesamt etwa 7 – 9 Prozent der öffentlichen Kultur Ausgaben (<http://www.aks-online.org>).

Verwiesen wird im Bericht auch auf die immer wichtiger werdende Rolle der **Europäischen Union** in der Kulturförderung. Die Europäische Union kann fördernd und unterstützend in komplementärer Weise neben der mitgliedstaatlichen Kulturpolitik tätig werden. Allerdings ist dabei die nationale und regionale Vielfalt ausdrücklich zu wahren. Die Handlungskompetenzen sind auf die Bereiche Förderung der kulturellen Vielfalt, Erhalt des europäischen Kulturerbes, des nicht-kommerziellen Kulturaustauschs sowie des künstlerischen, audiovisuellen und literarischen Schaffens begrenzt. Für die Kulturpolitik ist insbesondere die **Kofinanzierung** von kulturpolitischen Programmen und Initiativen der Länder durch die europäischen Förderprogramme von Bedeutung (KULTURPOLITISCHE GESELLSCHAFT/DEUTSCHER KULTURRAT 2002; EU-KOMMISSION 2002).

Quellen:

- EU-Kommission (2002). Kulturfinanzierung in Europa. Brüssel: EU-Kommission.
- Hofecker, Franz O.; Tschmuck, Peter (Hrsg.) (2003). Kulturpolitik, Kulturforschung und Kulturstatistik. Zur Abklärung einer spannungsreichen Textur. Innsbruck: Studien-Verlag.
- Institut für Länderkunde (Hrsg.) (2002). Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland. Band 6: Bildung und Kultur. Heidelberg: Spektrum Akademischer Verlag.
- Kulturpolitische Gesellschaft/Deutscher Kulturrat (Hrsg.) (2002). Europa fördert Kultur (Handbuch zur Kulturförderung der Europäischen Union). Essen: Klartext Verlag.
- Söndermann, Michael (2001). Zur Lage der öffentlichen Kulturfinanzierung in Deutschland. Ergebnisse der Kulturstatistik. In Institut für Kulturpolitik (Hrsg.). Jahrbuch für Kulturpolitik 2000 (341-371). Essen: Klartext-Verlag.
- Söndermann, Michael (2003). Wie hat sich die öffentliche Kulturfinanzierung weiterentwickelt? In Institut für Kulturpolitik (Hrsg.). Jahrbuch für Kulturpolitik 2003/2003 (383-408). Essen: Klartext Verlag.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2001). Kulturfinanzbericht 2000. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2004). Kulturfinanzbericht 2003. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

Verfasser: Dr. Otto Singer, Fachbereich X

Der europäische Verfassungsprozess und die Kultur

vom 28.6.2004, lfd. Nr. 13/2004

Mit dem Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 vollzog die EU ihre bisher umfangreichste **Erweiterung**. Europa erhält eine neue, wenngleich noch nicht endgültige Gestalt. Mit der Wahl des neuen Europäischen Parlaments im Juni 2004, an der die neuen Mitgliedstaaten teilnehmen, gehört die Trennung Europas in „Ost“ und „West“ der Vergangenheit an. Die „Neuschöpfung der europäischen Völkerfamilie“, die Winston Churchill im Jahr 1946 in der Zürcher Rede an die akademische Jugend gefordert hatte, ist nach Jahrzehnten der Spaltung Wirklichkeit geworden. Der Erweiterungsprozess wird in vielfältiger Weise die nationalen Kulturlandschaften beeinflussen und wird damit auch zu einer großen Herausforderung für Kulturpolitik. Das Komplement zur Erweiterung ist die **Europäische Verfassung**: Die Einigung über die Europäische Verfassung beim abschließenden Treffen der Regierungskonferenz am 18. Juni 2004 in Brüssel ist eine wichtige Weichenstellung in der Entwicklung der Europäischen Union. Sie ist der Abschluss einer langen Debatte über die Zukunft der EU, die in der Erklärung von Nizza eingeleitet worden war. Die Verfassung hebt die Europäische Union auf ein höheres Integrationsniveau und bindet die Mitgliedstaaten noch enger zusammen. Allerdings wird es noch längere Zeit dauern, bis die neue Verfassung in Kraft treten kann: Nach der Einigung zwischen den Mitgliedstaaten muss der Verfassungsvertrag noch das Ratifizierungsverfahren in den einzelnen Mitgliedsstaaten durchlaufen (HÄNSCH 2004; DEUTSCHER BUNDESTAG 2004; http://europa.eu.int/futurum/index_de.htm).

Mit der Reform der europäischen Institutionen und ihrer Rechtssetzungs- und Entscheidungsverfahren, verbunden mit einer verbesserten Abgrenzung der Aufgaben zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, werden auch die **kulturellen Belange** eine neue Gewichtung erhalten. Bereits mit dem **Vertrag von Maastricht** und einem eigenständigen Kulturartikel hat die Kulturpolitik auch auf europäischer Ebene ihren Platz gefunden. Artikel 128 des EG-Vertrags – er wurde zu **Artikel 151** nach Annahme des **Vertrags von Amsterdam** – schuf eine explizite Rechtsgrundlage für die Kultur. Seither gehört die kulturelle Zusammenarbeit zu den anerkannten Zielen der Gemeinschaftspolitik. Der Kulturartikel erteilt der Gemeinschaft einen Auftrag zur Kulturförderung unter Wahrung des kulturellen Selbstbestimmungsrechts der Mitgliedstaaten und damit

der kulturellen Vielfalt in Europa. Gleichzeitig ist die Gemeinschaft gehalten, kulturelle Belange bei der Gestaltung ihrer Politik auch in anderen Bereichen zu berücksichtigen. Diese Querschnittsklausel (oder **Kulturverträglichkeitsklausel**) schafft keine neuen Kompetenzen der Gemeinschaft, geboten ist vielmehr für alle Politikbereiche der Gemeinschaft die Rücksichtnahme auf die kulturellen Interessen der Mitgliedstaaten. Kulturelle Aspekte enthalten jedoch auch andere EU-Regelungen: Es gibt einen umfangreichen Bestand an Gemeinschaftsvorschriften mit Wirkung auf den Bereich Kultur. Dies betrifft insbesondere die Regelungen zu Binnenmarkt, Wettbewerb, Steuerrecht und internationalem Handel. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) präzisiert und vervollständigt dieses Recht. Auch Normen außerhalb des EG-Vertrages können für das europäische Kulturrecht von Bedeutung sein. Hinzu kommen die von der Europäischen Union abgeschlossenen Verträge mit Drittländern oder internationalen Organisationen, die oft ein Kapitel zur Kultur enthalten (EU-KOMMISSION 1996; 2004; http://europa.eu.int/comm/culture/index_de.htm).

Art. 151 schuf auch die rechtliche Grundlage für die Programme, Aktionen und Initiativen der EU, die gezielt zur **Förderung kultureller Aktivitäten** im Gemeinschaftsgebiet aufgelegt werden. Beschränkungen ergeben sich allerdings dadurch, dass die Handlungsformen der EU auf „Fördermaßnahmen“ eingegrenzt sind. Die fördernde Tätigkeit der Europäischen Union – insbesondere durch das Programm „Kultur 2000“ – umfasst die Bereiche kulturelles Erbe, Kulturaustausch, künstlerisches und literarisches Schaffen sowie den audiovisuellen Bereich. Die EU-Kulturförderprogramme im engeren Sinn werden von der Europäischen Kommission (Generaldirektion „Bildung und Kultur“) verwaltet. Neben dem Programm „Kultur 2000“ gibt es eine Vielzahl weiterer Programme, die einen kulturellen Bezug haben (KULTURPOLITISCHE GESELLSCHAFT/DEUTSCHER KULTURRAT 2002; www.ccp-deutschland.de/eu/kupoge.de/index.php).

Die künftige **Europäische Verfassung** wird weitgehend an den bisherigen Regelungen zum Kulturbereich festhalten, setzt aber auch einige neue Akzente. Ein erstes Kennzeichen für den Stellenwert der Kultur in den künftigen europäischen Rechtsgrundlagen ist die Berücksichtigung der **Grundrechte-Charta** der Europäischen Union. Sie wird zu einem integralen Teil der künftigen Verfassung. In der „Charta der Grundrechte der Union“ wird besonders in Art. II-13 („Freiheit von Kunst und Wissenschaft“) und in Art. II-22 („Vielfalt der Kulturen und

Sprachen“) sowie Art. II-17 (2) („Geistiges Eigentum wird geschützt“) auf die Kultur eingegangen. Verbunden ist dies mit einer entsprechenden Werte-Orientierung in der Präambel der Charta: „Die Union trägt zur Erhaltung und zur Entwicklung dieser gemeinsamen Werte unter Achtung der Vielfalt der Kulturen und Traditionen der Völker Europas (...) auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei.“

Die kulturpolitischen Vertragsregelungen des Artikels 151 EGV erscheinen in einem **neuen Kulturartikel (Art. III-181)**. Sie sind entsprechend Art. I-16 dem Bereich der „Koordinierungs-, Ergänzungs- oder Unterstützungsmaßnahmen“ (Kapitel V) zugeordnet. Zu diesen Maßnahmen zählen jene Vertragsbestimmungen, mit denen die Union ermächtigt wird, in den Politikbereichen, in denen die Zuständigkeit weiterhin bei den Mitgliedstaaten liegt und in denen die Mitgliedstaaten ihre Rechtsetzungsbefugnisse nicht an die Union abgetreten haben, bestimmte Vorschriften mit geringer Intensität zu erlassen (Entschlüsse, Empfehlungen, Aktionsprogramme und andere nicht zwingende Rechtsakte). Dabei wird ausdrücklich hervorgehoben, dass der Rat keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vornehmen kann. Kulturpolitik soll auch künftig zu jenen Bereichen gehören, in denen die Mitgliedstaaten ihre Rechtsetzungsbefugnis behalten. Die ausschließlichen **Kompetenzen für Kultur** verbleiben weiterhin bei den Mitgliedsländern, wobei in diesen Bereichen gleichzeitig gemeinschaftliche Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen ergriffen werden können. Ein wichtiger Unterschied gegenüber dem geltenden Recht ist aber, dass die bisher geltende **Einstimmigkeitsbedingung** für Beschlüsse im Kulturbereich aufgehoben wird.

Quellen:

- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2004). Eine Verfassung für Europa. Der Europäische Konvent und der Deutsche Bundestag. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Hänsch, Klaus (2004). Europäische Verfassung: Europas zweite Chance. Kulturaustausch 53 (1) 82-86.
- EU-Kommission (1996a). Erster Bericht über die Berücksichtigung der kulturellen Aspekte in der Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft (KOM (96) 160 endg.). Brüssel: EU-Kommission.
- EU-Kommission (2004). Aktive Bürgerschaft konkret verwirklichen: Förderung der europäischen Kultur und Vielfalt durch Programme im Bereich Jugend, Bürgerbeteiligung, Kultur und audiovisuelle Medien (Mitteilung der Kommission, KOM (2004) 154 endg., 9.03.2004). Brüssel: EU-Kommission europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2004/com2004_0154de01.pdf [Stand 22.06.04].
- Kulturpolitische Gesellschaft/Deutscher Kulturrat (Hrsg.) (2002). Europa fördert Kultur (Handbuch zur Kulturförderung der Europäischen Union). Essen: Klartext Verlag.

Verfasser: Dr. Otto Singer, Fachbereich X

Zwei Jahre Juniorprofessur – eine Zwischenbilanz

vom 30.9.2004, lfd. Nr. 22/2004

Am 9. November 2001 beschloss der Deutsche Bundestag die 5. Novelle des Hochschulrahmengesetzes (HRG). Sie sah die Einführung der Juniorprofessur (JP) als neue Personalkategorie an Hochschulen vor. Die JP ist auf sechs Jahre befristet, wobei nach ca. drei Jahren eine Zwischenevaluation erfolgt. Ziel der Einführung der JP war, die Habilitation als Voraussetzung zur Lebenszeitprofessur (LZP) zu ersetzen. Mit der JP wurde vor allem eine frühere Unabhängigkeit in Forschung und Lehre, eine Senkung des Erstberufungsalters und verbesserte Chancen für Wissenschaftlerinnen angestrebt. Weiterhin sollten verstärkt ausländische Nachwuchswissenschaftler gewonnen und zugleich deutsche Forscher von einer Abwanderung abgehalten bzw. ihnen Rückkehrmöglichkeiten eröffnet werden. Anfang 2002 wurden die ersten Juniorprofessorinnen und -professoren (JpN) eingestellt, wobei das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen eines Förderprogramms pro JP 75.000 Euro (seit 2003: 60.000 Euro) für die Erstausrüstung zur Verfügung stellte. Seitdem wurden insgesamt 933 Stellen bewilligt, von denen bis heute ca. 600 Stellen besetzt sind. Bis 2007 sollen insgesamt 1600 Stellen eingerichtet werden.

Bisherige Erfahrungen und aktuelle Erhebungen

In einer im Sommer 2003 veröffentlichten Studie der Jungen Akademie (JA) sowie in einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages am 22. März 2004 wurden neben positiven Erfahrungen auch Probleme bei der praktischen Umsetzung der JP erkennbar. Eine neue Analyse der JA in Verbindung mit dem Centrum für Hochschulentwicklung (JA/CHE) sowie eine Erhebung unter den JpN der Humboldt Universität zu Berlin (HUB) aus dem Jahr 2004 ermöglichen einen differenzierteren Einblick.

Nach JA/CHE bemängeln die JpN vor allem die unzureichende Ausstattung ihrer Stellen. Bei Unterschieden in den einzelnen Fachrichtungen vermissen die JpN insbesondere ein eigenes Labor (63 %), eigene Mitarbeiter (57 %) und studentische Hilfskräfte (24 %) sowie Sekretariatsdienste (32 %). Kritisch beurteilt wird auch, dass über die Hälfte der JpN in die Berufungsverhandlungen keine eigenen Vorstellungen zur Gestaltung der Dienstaufgaben oder Stellenausstattung einbringen konnten. Zufrieden zeigen sich die JpN dagegen mit dem Zugang zu Sondermitteln: 78 % können selbstständig über die Anschubfinanzierung des

BMBF verfügen. Die vorab befürchtete Ablehnung der JPN durch die Lebenszeitprofessoren (LZPN) trat nur selten in Erscheinung. Das Verhältnis der JPN zu den Professoren und wissenschaftlichen Mitarbeitern wird laut JA/CHE als überwiegend kollegial empfunden. Auch die innerfachliche Akzeptanz der JPN in den Fakultäten ist in den meisten Fällen gewährleistet. Lediglich in den Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wird eine deutlich geringere Anerkennung konstatiert.

Durch die JP konnte, wie die hausinterne Erhebung der HUB belegt, eine Verjüngung des wissenschaftlichen Personals erreicht werden. Während die Habilitierten bei ihrer Berufung i.d.R. meist über 40 Jahre alt sind, treten die JPN im Schnitt mit 34 Jahren ihre Stelle an. Aber auch zum internationalen Austausch trug die JP bei: An der HUB wurden 25 % der JP mit Wissenschaftlern(-innen) aus dem Ausland besetzt, darunter sowohl ausländische Nachwuchswissenschaftler als auch deutsche Rückkehrer.

Laut JA/CHE liegt der Frauenanteil bei den JPN mit durchschnittlich 32 % (Technik und Ingenieurwissenschaften 25 %, Geisteswissenschaften 48 %) nur geringfügig über dem Frauenanteil bei wissenschaftlichen Mitarbeitern und Assistenten (30 %), aber deutlich über dem bei Habilitierten (ca. 20 %). Das Problem der Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellt sich auch für viele JPN. 20 % der männlichen und 53 % der weiblichen JP wünschen sich deshalb die Einführung der Teilzeitjuniorprofessur.

Die befürchtete zeitliche Überbelastung der JPN durch Lehr-, Betreuungs- und Prüfungsaufgaben ist in der Regel nicht eingetreten. Die dazu aufgewendete Zeit liegt im Durchschnitt bei 38 %. Der Arbeitsaufwand für Forschung (18 %) und Publikationen (13 %) beträgt insgesamt 31 %. Als geringe Belastung werden von über 90 % der JPN die Tätigkeitsfelder Forschung, Publikationen, Organisation wissenschaftlicher Tagungen sowie Aufbau und Pflege internationaler Kontakte angesehen. Als aufwendig beurteilen die JP dagegen die Lehre (29 %), die akademische Selbstverwaltung (28 %) sowie das Erstellen von Forschungsanträgen (14 %). Da 86 % der Befragten angeben, nur in einem oder maximal zwei Bereichen stark belastet zu sein, ist nicht von einer generellen Überlastung auszugehen. Als problematisch wird beurteilt, dass den JPN mit 18 % der Arbeitszeit für Forschungszwecke erheblich weniger Zeit zur Verfügung steht als z.B. Assistenten. Hier werden Wettbewerbsnachteile befürchtet. In diese Richtung weist auch die Einschätzung von 70 % der JPN, dass eine Habilitation in ihrem Fach nach wie vor wichtig sei. 47 % der JPN plant eine Habilitation, vor allem in den Geisteswissenschaften (64 %) und in Medizin/Naturwissenschaften (46 %).

Ingesamt wird die JP von der Mehrheit der Befragten positiv beurteilt. Bei einer Bewertung der eigenen Situation erklärten 32 % der JPN sehr zufrieden und 59 % zufrieden zu sein. Lediglich 9 % waren mit der eigenen Situation unzufrieden bzw. sehr unzufrieden. Die weiteren Berufschancen werden allerdings unterschiedlich beurteilt. Rund ein Drittel sieht die eigenen Karrierechancen als sehr gut bzw. gut an. 44 Prozent halten Chancen und Risiken für ausgeglichen, 14 % schätzen ihre beruflichen Perspektiven nach Ablauf der JP als schlecht ein. Mehr als 75 % der befragten JPN halten die sog. Tenure-Track-Option (Überleitung in eine unbefristete Anstellung) für sehr wichtig. 7 Prozent der Befragten wurde bisher nach Ablauf der JP ein entsprechendes Angebot gemacht, bei 47 % steht eine endgültige Entscheidung noch aus.

Ausblick

Wegen Überschreitung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes erklärte das Bundesverfassungsgericht (BVG) mit Urteil vom 27. Juli 2004 die 5. Novelle des HRG für verfassungswidrig. Dieses Urteil betrifft jedoch nicht die JP selbst. Sie wird auch von Seiten der klageführenden Länder Bayern, Sachsen und Thüringen als sinnvoll beurteilt, sofern sie nicht die einzige Qualifizierungsmöglichkeit zur LZP darstellt. Alle Bundesländer haben inzwischen JPN eingerichtet, die Mehrzahl der Bundesländer (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) hat die JP bereits in ihre eigenen Hochschulgesetze aufgenommen. Zur Sicherstellung der notwendigen Rechtssicherheit für die bereits bestehenden JP haben das BMBF und die sozialdemokratisch geführten Länder ebenso wie die unionsgeführten Länder eigene Gesetzesinitiativen im Bundestag bzw. Bundesrat eingebracht.

Quellen:

- Buch, Florian, u.a., Zwei Jahre Juniorprofessur – Analysen und Empfehlungen, Hrsg. von der Jungen Akademie und dem Centrum für Hochschulentwicklung, o.O., September 2004. Quelle: http://www.che.de/downloads/JP_Studie_Endfassung_4_233.pdf.
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Anhörung „Arbeitsbedingungen an deutschen Hochschulen“ Ausschussdrucksache 15(17)186-187i, Berlin, 22.03.2004.
- Die Juniorprofessur als Instrument zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses, Hrsg. von der Humboldt Universität zu Berlin, 15. Juli 2004. Quelle: <http://www.hu-berlin.de/juniorprofessuren/JPUmfrage.pdf>.

*Verfasser: Sebastian Astor (Praktikant) und VA Gregor Strate,
Fachbereich VIII*

Kulturhauptstadt Europas 2010

vom 8.10.2004, lfd. Nr. 26/2004

Im Jahre 2010 wird Deutschland wieder die „Kulturhauptstadt Europas“ stellen. Zehn deutsche Städte bewerben sich um diesen Titel: Die Städte Bremen, Braunschweig, Essen, Görlitz, Halle, Kassel, Karlsruhe, Lübeck, Potsdam und Regensburg haben am 2. Juli 2004 ihre Bewerbungen dem Auswärtigen Amt – als koordinierende Instanz auf nationalstaatlicher Ebene – übergeben. Die **Auswahl auf deutscher Ebene** erfolgt nach einem zwischen dem Bundesrat, der Kultusministerkonferenz und dem Auswärtigen Amt einvernehmlich festgelegten Bewerbungsverfahren. Das Verfahren sieht vor, dass das Auswärtige Amt die Bewerbungen an den Bundesrat weiterleitet und diesen um Stellungnahme zu den Kandidaturen bittet. Diese Stellungnahme – ein Votum für mindestens eine Bewerberstadt spätestens Ende Juni 2005 – wird das Auswärtige Amt im Herbst 2005 an die EU-Gremien übermitteln (Heinrich 2003; Schwencke/Rydzy 2004). Zur **Entscheidung auf europäischer Ebene**: Eine internationale Expertenkommission begutachtet die Kandidatur(en) und gibt eine an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission zu richtende Empfehlung ab. Das Europäische Parlament kann innerhalb einer Frist von 3 Monaten nach Erhalt dieses Berichtes über die Bewerbung eine Stellungnahme abgeben. Anschließend legt die Kommission dem Rat ihre Empfehlung vor (www.kultur2010.de).

Die Initiative der Kulturhauptstädte Europas geht auf einen Vorschlag der griechischen Kulturministerin **Melina Mercouri** zurück: Unter dem Titel „Europäische Kulturstadt“ wurde die Initiative im Jahr 1985 ins Leben gerufen. Die Kulturstadt Europas sollte durch ihre Kulturtraditionen und durch aktuelle kulturelle Angebote die verbindenden Elemente der wachsenden europäischen Gemeinschaft symbolisieren. Gleichzeitig sollten der europäischen Öffentlichkeit die besonderen kulturellen Aspekte der Stadt, der Region oder des betreffenden Landes zugänglich gemacht werden. Nach Athen (1985), Florenz (1986) und Amsterdam (1987) war Berlin (West) im Jahre 1988 die erste deutsche Kultur(haupt)stadt; ihr folgte – nach der deutschen Vereinigung – Weimar (anlässlich des 250. Geburtstages von Johann Wolfgang von Goethe) im Jahre 1999.

Die Benennung beinhaltet ein **Kulturprogramm**, das die Kultur und das Kulturerbe der betreffenden Stadt herausstellt und an dem sich

Kulturschaffende aus anderen europäischen Ländern mit dem Ziel einer dauerhaften Zusammenarbeit beteiligen. Das Ziel dieser Initiative ist es, den Reichtum, die Vielfalt und die Gemeinsamkeiten des kulturellen Erbes in Europa herauszustellen und einen Beitrag zu einem besseren Verständnis der Bürger Europas füreinander zu leisten. Gleichzeitig geht es um die Mobilisierung und Beteiligung der Bevölkerung an diesem Programm, das seine soziale und kulturelle Wirkung über das Jahr der Veranstaltungen hinaus entfalten soll. Hinzu kommt die Förderung des Dialogs zwischen den europäischen Kulturkreisen und denen anderer Teile der Welt. Hinter dem Engagement der Städte steht aber auch das Motiv, deren touristische und wirtschaftspolitische Attraktivität zu erhöhen (Ausschuss für Kultur und Medien/Ausschuss für Tourismus 2003; Palmer et al. 2004). Die Kulturhauptstädte erhalten dazu eine **finanzielle Unterstützung** aus dem Förderprogramm „Kultur 2000“. Beantragt werden können Projektmittel, jedoch keine Investitionsmittel. Die Gemeinschaftsunterstützung darf 60 Prozent der benötigten Finanzmittel nicht übersteigen und muss zwischen 200.000 und einer Million Euro betragen (<http://www.ccp-deutschland.de/eu/kupoge.de/index.php?&nav1=politik01>)

Zunächst war die Veranstaltung „Kulturstadt Europas“ eine **zwischenstaatliche Initiative**, die von den Vertretern der Mitgliedstaaten getragen wurde. Grundlage dafür war eine Entschließung des Kulturministerrats vom 13. Juni 1985 für die alljährliche Benennung einer „Kulturstadt Europas“ (EU-ABl. C 153/2 vom 22. 6. 1985). Mit Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union (Maastricht 1992) hatte die Gemeinschaft eigene kulturpolitische Befugnisse erhalten. Das Auswahlverfahren wurde daraufhin – gestützt auf Artikel 151 EGV – in eine **gemeinschaftliche Aktion** umgewandelt und gleichzeitig wurde die Kulturstadt Europas in Kulturhauptstadt Europas umbenannt. Der entsprechende **Ratsbeschluss vom 25. Mai 1999** „Über die Einrichtung einer Gemeinschaftsaktion zur Förderung der Veranstaltung Kulturhauptstadt Europas für die Jahre 2005 bis 2019“ tritt ab 2005 in Kraft (EU-ABl. L 166/1 vom 1. 7. 1999). Grundlage des Beschlusses von 1999 ist ein Rotationsprinzip, bei dem einzelne Mitgliedstaaten für ein bestimmtes Jahr eine oder mehrere Kulturhauptstädte vorschlagen können. Die Nominierung soll möglichst vier Jahre vor dem Ereignis erfolgen. So wird nach den Städten Brügge und Salamanca 2002, Graz 2003, Lille und Genua 2004 die Europäische Kulturhauptstadt 2005 in Irland liegen (Cork).

Der Beschluss von 1999 berücksichtigte **nur die bisherigen 15 EU-Mitgliedstaaten**. Diese Regelung hätte die zehn neuen Mitgliedstaat-

ten bis zum Jahr 2020 ausgeschlossen. Im Interesse der Gestaltung der gerade vollzogenen EU-Erweiterung wurde es deshalb erforderlich, die bis 2019 festgelegte Länderliste so zu ändern, dass die **neuen Mitgliedstaaten** gleichberechtigt einbezogen werden. Das vorgeschlagene neue Verfahren sieht deshalb die zusätzliche Benennung von Städten aus den Beitrittsländern vor, ohne die für die bisherigen Mitgliedstaaten vorgesehene Reihenfolge umzustoßen. Die EU-Kommission legte am 17. November 2003 einen **Vorschlag zur Änderung des Beschlusses** von 1999 vor (KOM (2003) 700 endg.). Dieser Vorschlag eröffnet mittels einer Parallelliste ab 2009 die Möglichkeit, in den dort genannten neuen Mitgliedstaaten eine Kulturhauptstadt zu benennen. Das Ziel ist, das Auswahlverfahren für die Kulturhauptstädte so zu ändern, dass die bisherige Liste der Ausrichterländer bis 2019 bestehen bleibt, d. h. ab dem Jahr 2009 sollen neben einer Kulturhauptstadt Europas aus einem „alten“ Mitgliedstaat eine aus den Beitrittsländern benannt werden. So stellt im Jahr 2009 neben Österreich das Beitrittsland Litauen eine Kulturhauptstadt Europas und für das Jahr 2010 ernennt der Ministerrat neben Deutschland auch Ungarn als Gastgeber einer Europäischen Kulturhauptstadt.

Neu im **Auswahlverfahren** wird im Rahmen der angestrebten Neuregelung auch sein, dass, sofern sich in einem Mitgliedstaat mehrere Städte bewerben, mindestens zwei nach Brüssel gemeldet werden müssen. Die europäische Dimension der Kulturhauptstadt Europas wird damit unterstrichen. Diese Position wurde vom Rat „Bildung, Jugend und Kultur“ am 27. Mai 2004 in einer **politischen Einigung** verabschiedet; ein endgültiger Beschluss des Rates und des EU-Parlaments steht noch aus (www.ccp-deutschland.de/ccp-kulturhauptstadt.htm).

Quellen:

- Ausschuss für Kultur und Medien/Ausschuss für Tourismus (2003). Öffentliche Anhörung zum Thema „Kulturhauptstädte Europas“ (Gemeinsame Anhörung vom 10.12.03). www.bundestag.de/parlament/gremien15/a19/Anhoerungen/kultur/index.html [Stand 8.10.04].
- Heinrich, Brigitte (2003). Die Kulturhauptstadt Europas in Deutschland im Jahre 2010. Die Idee, ihre Umsetzungen und ihre Diskussionen. Kulturpolitische Mitteilungen 101 (1) 48-49 www.kupoge.de/pdf/kumi101/kumi101_48-49.pdf [Stand 8.10.04].
- Palmer, Robert et al. (2004). European Cities and Capitals of Culture. Study Prepared for the European Commission (Part I and II, August 2004). Brussels: Palmer-Rae Associates http://europa.eu.int/comm/culture/eac/sources_info/studies/capitals_en.html [Stand 8.10.04].
- Schwencke, Olaf; Rydyz, Edda (2004). Kulturstädte als Hefe europäischer Entwicklung und Integration. Kulturpolitische Mitteilungen, 104 (1) 9-10 www.kupoge.de/pdf/kumi104/kumi104_8-9.pdf [Stand 8.10.04].

Verfasser: *Dr. Otto Singer, Fachbereich X*

Energie – Technologie – Naturwissenschaft

Gentests

vom 15.6.2004, lfd. Nr. 12/2004

Gegenwärtig sind so genannte „Gentests“ Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Unter diesem Begriff wird oftmals eine ganze Reihe von molekularbiologischen Testverfahren zusammengefasst, die nicht nur auf verschiedenen Methoden beruhen, sondern sich auch in ihrer Aussagekraft und der Möglichkeit ihrer missbräuchlichen Verwendung deutlich voneinander unterscheiden.

Der Begriff „Gentest“ ist insofern irreführend, als es sich bei den getesteten Erbgut-Abschnitten nicht um Gene im engeren Sinne handeln muss. Die Bezeichnung „Gen“ wurde in der noch kurzen Geschichte der Molekularbiologie mehrfach neu definiert. Im Sinne der modernen Molekularbiologie wird mit „Gen“ ein Abschnitt der Erbsubstanz bezeichnet, der die Information für mindestens ein Genprodukt (Eiweiß oder RNS) enthält. Diese Gene werden wiederum von Erbgut-Abschnitten (regulatorische Sequenzen) gesteuert, damit sie korrekt funktionieren.

Ein Gentest ist ein Testverfahren, das Informationen über genetische Daten liefert. Dies schließt Analysen von Genprodukten und Testverfahren ein, die die Anwesenheit, Abwesenheit oder Veränderung eines Gens oder Chromosoms analysieren.

Im allgemeinen Sprachgebrauch werden auch Analysen von Erbgut-Abschnitten, die keine Gene darstellen, als Gentest (z.B. Vaterschaftstest) bezeichnet.

Abstammungstests

Bei **Abstammungstests** (z.B. Vaterschaftstest) oder **Testverfahren zur Identitätsfeststellung** (z.B. in der Forensik) werden bestimmte Erbgut-Abschnitte untersucht, die die Eigenschaft besitzen, sehr variabel zu sein, so dass sich mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zwei Menschen, die nicht eineiige Zwillinge sind, in diesen Abschnitten unterscheiden. Kinder erben von diesen „Profilen“ je einen Teil von der Mutter und einen vom Vater. In bestimmten Erbgut-Abschnitten

unterscheiden sich Menschen so stark, dass es unter Einbeziehen mehrerer derartiger Abschnitte praktisch ausgeschlossen ist, weltweit zwei nicht-eineiige Menschen mit demselben Profil zu finden. In diesen Abschnitten sind jedoch keine Informationen über Gene im engeren Sinne enthalten. Daher sind solche Testverfahren ungeeignet, um Aussagen über erbliche Veranlagungen, Erbkrankheiten oder Risiken für andere Erkrankungen zu treffen. Es handelt sich um reine Identifikationsmethoden, mit Hilfe derer eine Identität mit hoher Wahrscheinlichkeit feststellbar oder ausschließbar ist.

Die Durchführung entsprechender Tests erfordert Erbsubstanzmaterial der zu untersuchenden Personen. Dazu genügen Haare, Speichel, Leichenteile, Blutreste, Knochen etc., aus denen Erbsubstanzreste isoliert werden. Da die Reste für die Analyse meist nicht ausreichen, werden sie mittels eines biochemischen Verfahrens (PCR) vervielfältigt, d.h. die Erbsubstanz wird gewissermaßen fotokopiert, bis genügend Material zur Verfügung steht. Nun werden die vorher festgelegten und bekannten variablen Abschnitte hinsichtlich ihrer Länge analysiert. Stellt sich beim Testen einer Reihe von Abschnitten heraus, dass die untersuchte Erbsubstanz von mutmaßlichem Vater und Kind keine ausreichende Gemeinsamkeit aufweist, kann dies als Vaterschaftsausschluss gewertet werden. Ein Mutterschaftstest wird auf gleiche Weise durchgeführt, beispielsweise wenn die Vermutung besteht, dass Neugeborene vertauscht wurden.

Im Falle von komplizierten Abstammungsuntersuchungen, beispielsweise bei Erbschaftsfragen, muss u.U. eine Reihe mutmaßlicher Verwandter herangezogen werden, um einen Stammbaum rekonstruieren zu können. Bei der Täteridentifizierung wird untersucht, ob das Profil des mutmaßlichen Täters mit dem Profil der Tatortprobe vereinbar ist.

Gendiagnostische Tests

Im Gegensatz zur Abstammungsanalyse ist bei Testverfahren, die Aussagen über Gene liefern, entweder eine Information über erbliche Veranlagungen für noch nicht ausgebrochene Erkrankungen (**prädiktiver Gentest**) oder über eine genetische Veranlagung als eventuelle Ursache für eine bereits bestehende Krankheit (**diagnostischer Gentest**) möglich. Oftmals schließt ein gendiagnostischer Test prädiktive Tests mit ein. Es wäre jedoch weder finanziell noch zeitlich realisierbar, das gesamte Erbgut des Menschen hinsichtlich der bislang bekannten Gene zu untersuchen. Deshalb werden nur einzelne Gene, die zur jeweiligen Gendiagnostik erforderlich sind, getestet. Je nach Test sind sehr unterschiedliche Aussagen mit gänzlich verschiedener Reich-

weite möglich. Die Liste der mittlerweile einsetzbaren medizinischen Gentests zur Feststellung einer Krankheit oder eines bestehenden Risikos ist umfangreich. Prominente Beispiele sind: Chorea Huntington (Veitstanz), Down-Syndrom, Mukoviszidose, familiärer Darmkrebs. Die Aussagekraft prädiktiver Tests ist sehr unterschiedlich. Sie reicht bei positivem Testergebnis von der Angabe einer recht unsicheren Wahrscheinlichkeit einer Erkrankung (z.B. bei Brustkrebs) bis hin zu an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit des Krankheitsausbruchs (z.B. bei Chorea Huntington). Eine Aussage über den Zeitpunkt des Ausbruchs der Krankheit ist dabei nicht möglich. Chorea Huntington beispielsweise kann im Extremfall im Alter von unter 15 Jahren oder nach dem 60. Lebensjahr erste Symptome zeigen.

Die Testverfahren unterscheiden sich je nach Krankheit erheblich. Der vermutete Defekt kann sehr groß sein, so dass er schon im Mikroskop sichtbar werden kann. Es kann ein ganzes Chromosom oder weite Teile davon überzählig sein oder fehlen, wie beim Down-Syndrom oder beim Turner-Syndrom. Beim Turner Syndrom z.B. führt das vollständige Fehlen eines Geschlechtschromosoms zu schwerwiegenden körperlichen Defekten. Ein genetischer Fehler kann aber auch sehr klein sein und nur in der Veränderung einzelner Basenpaare liegen, wie z.B. bei Mukoviszidose (CFTR-Gen). Außerdem können Defekte nicht direkt im Gen selbst liegen, sondern in den Abschnitten, die Gene steuern (z.B. bei Fragiles-X-Chromosom). Bei Tests, die nicht den Erbgut-Abschnitt direkt analysieren, sondern das Genprodukt (z.B. bei Phenylketonurie, einer Stoffwechselerkrankung), kann indirekt vom Fehler im Produkt auf die Fehlfunktion des Gens geschlossen werden.

Probleme ergeben sich, wenn beispielsweise Krankenkassen und Versicherungen Gentestergebnisse als Voraussetzung für eine Versicherung verlangen oder Arbeitgeber eine Einstellung davon abhängig machen. Gegen Überlegungen, ein solches Vorgehen gesetzlich zu unterbinden, wird verschiedentlich eingewandt, dass auch dies nicht vor Missbrauch schützt, da die Institutionen eine „freiwillige“ Auskunft des Betroffenen einholen könnten. Zwar liegen auch ohne die Anwendung von Gentests durch langjährige Arztbesuche umfangreiche Datensätze (z.B. Blutdruckwerte, Allergien) vor, aus denen Risiken ablesbar sind und die bereits im Rahmen der Prüfung von Versicherungsvoraussetzungen herangezogen werden. Durch die Anwendung von Gentests steigt jedoch die Anzahl der testbaren Risiken; zudem ist auch eine Aussage über nahe Verwandte möglich.

Im Kontrast zu den vielfältigen Testmöglichkeiten ist in den meisten Fällen bisher keine präventive und therapeutische Handlungsmöglich-

keit gegeben. Gendiagnostische Tests können aber bei Anwendung in der vorgeburtlichen humangenetischen Untersuchung, Pränataldiagnostik oder Präimplantationsdiagnostik (in Deutschland verboten) genetische Krankheitsdispositionen eingrenzen oder ausschließen.

Quellen:

- E. Passarge, Taschenatlas der Genetik, Thieme, Stuttgart, 2003.
- Europäische Kommission: Ethical, legal and social aspects of genetic testing: research, development and clinical applications, Brüssel 2004.
- Deutsche Forschungsgemeinschaft, Prädiktive genetische Diagnostik, Stellungnahme, 2003.

Verfasserin: Dr. Christine Steinhoff, Fachbereich VIII

Biomasse

vom 2.8.2004, lfd. Nr. 14/2004

Definition und Bedeutung

Die energetische Nutzung von Biomasse hat in der Diskussion über die Perspektiven der erneuerbaren Energien in den letzten beiden Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Klimaschutz und Schonung fossiler Energieressourcen sind dabei nur zwei Aspekte. Attraktiv sind Bioenergieträger auch unter dem Gesichtspunkt der Entwicklung ländlicher Räume und der Schaffung neuer Einkommensquellen für die Land- und Forstwirtschaft.

Der Begriff der Biomasse wird in der Biomasseverordnung (BiomasseV) vom 28. Juni 2001 als „Energieträger aus Phyto- und Zoomasse“ definiert. Neben der Phyto- und Zoomasse (Biomasse aus pflanzlichem und tierischem Ursprung) werden auch alle Folge- und Nebenprodukte dieser Stoffe als Biomasse bezeichnet. Als Biomasse sind anzusehen: Pflanzen und Pflanzenbestandteile, aus Pflanzen und Pflanzenbestandteilen hergestellte Energieträger, Abfälle und Nebenprodukte pflanzlicher und tierischer Herkunft (Stroh, Gülle, Mist, Waldrestholz, Grün- und Strauchschnitt), Bioabfälle im Sinne der Bioabfallverordnung (BioAbfV) vom 21. September 1998, aus Biomasse durch Vergasung oder Pyrolyse erzeugtes Gas sowie aus Biomasse erzeugte Alkohole.

Hauptvorteile der Biomasse bestehen darin, dass ihre energetische Nutzung weitgehend kohlendioxid(CO₂)-neutral ist. Es wird nämlich annähernd so viel CO₂ freigesetzt wie zuvor beim Aufbau der Biomasse aus der Luft gebunden wurde. Im Konzept der erneuerbaren Energien ist die Bioenergie derzeit die wichtigste Energiequelle. 60,4 % der im Jahre 2003 in Deutschland erzeugten regenerativen Endenergie (einschl. Klärgas) stammt aus Biomasse. Sie liegt damit deutlich vor der Wasserkraft (18,7 %) und der Windkraft (17,0 %). Entsprechend der Nutzung kann man Biomasse in Wärme, Kraftstoffe und Strom liefernde **Bioenergieträger** unterteilen. Im Jahre 2003 entfielen von der erzeugten Bioenergie 82,0 % auf Wärme, 10,2 % auf Kraftstoffe und 7,8 % auf Stromerzeugung. Des Weiteren kann Biomasse aufgrund ihres Aggregatzustands zum Zeitpunkt der energetischen Nutzung festen, flüssigen oder gasförmigen Bioenergieträgern zugeordnet werden.

Nutzung der Bioenergieträger

Innerhalb der Gruppe der **festen Bioenergieträger** unterscheidet man zwischen Rückständen aus verschiedenen Prozessen (z.B. Waldrestholz, Stroh, Industrierestholz, Altholz) und eigens angebauten Energiepflanzen (z.B. Holz aus schnellwachsenden Baumarten, Chinaschilf). Feste Biomasse wird in Deutschland hauptsächlich durch Verbrennung in privaten Kleinstfeuerungsanlagen bzw. in Biomasseheizwerken der Holzbe- und -verarbeitenden Betriebe zur Wärmeerzeugung genutzt. Die Herstellung **flüssiger Bioenergieträger**, die zumeist als Kraftstoff genutzt werden, beruht in Deutschland neben den noch sehr kostenintensiven Verfahren der Verflüssigung und der Alkoholgärung nahezu ausschließlich auf der Verarbeitung von Ölsaaten. Durch mechanisches Pressen ölhaltiger Pflanzenteile wird hierbei die Ölphase von der festen Phase (dem so genannten Presskuchen) getrennt. Meist folgt ein anschließender Prozess der Umesterung, bei dem das Pflanzenöl unter Zugabe von Methanol zu Pflanzenölmethylester (PME) reagiert. Der somit entstandene Biodiesel weist ähnliche chemische Eigenschaften wie fossiler Dieselmotoren auf und kann zum Betrieb der meisten Dieselmotoren eingesetzt werden. **Gasförmige Bioenergieträger** (Biogas) entstehen bei der Umwandlung von organischem Material mit Hilfe natürlicher Methanbakterien unter Sauerstoffabschluss. Das Reaktionsprodukt ist ein hochwertiges Gasmisch, das zu 50 bis 70 % aus Methan und zu 30 bis 40 % aus CO₂ besteht. Als Ausgangssubstrate kommen alle Arten von Biomasse in Betracht. Meist sind dies Reststoffe aus der Landwirtschaft (z.B. Gülle), denen aber durchaus auch Nebenprodukte aus verschiedensten Bereichen der Volkswirtschaft (z.B. der Lebensmittelindustrie) zugeführt werden können. Standardtechnik

für die Biogasnutzung sind Biogasanlagen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK), bei denen gleichzeitig Strom und Wärme erzeugt werden. Als zukunftsweisend ist die Nutzung von Biogas in Brennstoffzellen anzusehen.

Politischer Kontext und gesetzlicher Rahmen

Im November 1997 veröffentlichte die Europäische Kommission das **Weißbuch** „Energie für die Zukunft: Erneuerbare Energieträger“ (KOM(97)599 endg.). Hintergrund dieses Dokuments war, dass erneuerbare Energieträger zu einer geringeren Abhängigkeit von Energieeinfuhren und einer größeren Versorgungssicherheit beitragen und positive Auswirkungen auf die CO₂-Emissionen zu erwarten sind. Die Kommission formulierte das Ziel, den Anteil erneuerbarer Energieträger am Primärenergieverbrauch von damals 6 % bis zum Jahre 2010 zu verdoppeln. Für die Bioenergie wird ein Anteil von 56,7 % prognostiziert.

Die Inhalte des Weißbuches bildeten u.a. die Grundlage für das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) vom 29. März 2000 (BGBl. I S. 305). Instrument dieses Gesetzes ist eine Mindestpreisregelung mit der Pflicht der nächstgelegenen Netzbetreiber zur Aufnahme und Vergütung regenerativen Stroms. Die Vergütungen werden nach Sparte der erneuerbaren Energien und Anlagengröße differenziert. So wird z.B. Strom aus Biomasse abhängig von der elektrischen Leistung mit mindestens 10,2 bis 8,7 Cent pro Kilowattstunde (kWh) mit jährlicher Degression vergütet. Das Gesetz wird weiter ausgestaltet durch die BiomasseV.

Am 18. Juni 2004 verabschiedete der Deutsche Bundestag die Novelle des EEG, am 9. Juli 2004 der Bundesrat. Sie soll zum einen dazu beitragen, den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung bis zum Jahr 2010 auf mindestens 12,5 % und bis zum Jahr 2020 auf mindestens 20 % zu erhöhen. Zum anderen sind mit der Novelle die Vorgaben der „Richtlinie 2001/77/EG vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt“ (ABl. EG Nr. L 283/33) umgesetzt worden. Zentrale Bestimmung dieser Richtlinie ist die Erhöhung des Anteils regenerativen Stroms am **Bruttostromverbrauch** der EU von durchschnittlich 13,9 % im Jahr 1997 auf rund 22 % im Jahr 2010. Für alle Mitgliedstaaten wurden individuelle Richtwerte festgelegt, so z.B. für Deutschland eine Erhöhung von 4,5 % im Jahr 1997 auf 12,5 % im Jahr 2010.

Für die Stromerzeugung aus Biomasse in kleineren Anlagen wird mit dieser Novellierung des EEG eine neue Stufe bei 150 kW (früher: ab

500 kW) und einer erhöhten Vergütung (11,5 Cent pro kWh) eingeführt. Bauern, die in einer Biogasanlage etwa mit Holzhackschnitzeln oder Rapsöl Strom erzeugen, können künftig 20 statt 15 Jahre lang mit einer garantierten Vergütung rechnen, die jährlich um 1,5 % sinkt. Zudem wird ein Brennstoffbonus gewährt. Davon profitieren z.B. Kommunen, die ihren Biomüll vergären und mit dem dabei entstehenden Gas Strom erzeugen. Auch Kraft-Wärme-Kopplung und innovative Techniken sollen auf diese Weise unterstützt werden.

Quellen:

- Konzept zur energetischen Nutzung von Biomasse, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), Berlin, 2004.
- Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage (...) der Fraktion der FDP, BT-Drs. 15/3153, 18.05.2004 und die Kleine Anfrage (...) der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 15/2377, 22.01.2004.
- Staiß, Frithjof, Jahrbuch Erneuerbare Energien 02/03, Biebrstein-Fachbuchverlag, Radebeul, 2003.
- Biogas – Energieträger der Zukunft, VDI-Gesellschaft Energietechnik, VDI-Bericht 1751, 2003.

*Verfasser: Praktikant Christoph Oberdörster,
RD Dr. Erwin Herkommer, Fachbereich VIII*

Regulierung des Energiemarktes

vom 13.10.2004, lfd. Nr. 30/2004

Am 28. Juli 2004 hat das Bundeskabinett einen Entwurf zur **Neugestaltung des Energiewirtschaftsrechts** (EnWG-E) vorgelegt. Dieser dient der Umsetzung zweier europäischer Richtlinien (sog. Beschleunigungsrichtlinien), deren Umsetzungsfristen bereits am 1. Juli 2004 abgelaufen sind. Der Gesetzentwurf wird einschneidende Veränderungen auf den Elektrizitäts- und Erdgasmärkten zur Folge haben. In seinem Mittelpunkt stehen zwei staatliche Eingriffsinstrumente: das **Unbundling** (vgl. Aktueller Begriff Nr. 24/2004) und die **Regulierung des Netzzugangs bzw. der Netznutzung**.

Die Reform des Energiemarktrechts soll die Betreiber von Elektrizitäts- und Erdgasnetzen daran hindern, ihre **Monopolstellung** zu Lasten der

Konkurrenz und der Verbraucher **auszunutzen**. Ihnen wird vorgeworfen, dass sie mit überhöhten Netznutzungsentgelten Konkurrenten vom Markt drängen und für zu hohe Verbraucherpreise verantwortlich sind. So liegen die Netznutzungsentgelte in Deutschland über dem Durchschnitt der Entgelte in den EU-Nachbarstaaten. Derzeit machen sie etwa ein Drittel der Stromrechnungen aus¹.

Die Beschleunigungsrichtlinien eröffnen den EU-Mitgliedstaaten bezüglich der **Regulierung des Netzzugangs und der Netznutzung** erhebliche **Spielräume**, deren Ausgestaltung in Deutschland **äußerst umstritten** ist. So hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 24. September 2004 den Regierungsentwurf zurückgewiesen und eigene Vorschläge unterbreitet.

Der Entwurf der Bundesregierung sieht ein **zweistufiges Regulierungsverfahren** für den Netzzugang und die Netznutzung vor. Er unterscheidet zwischen einer **Ex-ante-** und einer **Ex-post-Regulierung**². In der **ersten Stufe**, der Ex-ante-Regulierung, werden die **Bedingungen für den Zugang** zu Energienetzen **vorab** staatlicherseits festgelegt oder genehmigt. Markant ist, dass hinsichtlich der **Netznutzungsentgelte** nur die **Berechnungsmethoden** im Voraus festzusetzen sind. Die **konkreten Entgelte** dürfen damit die Netzbetreiber weiterhin selbst bestimmen.

In einer **zweiten Stufe**, der Ex-post-Regulierung, erfolgt die **nachträgliche Kontrolle**, ob die in der ersten Stufe festgelegten Bedingungen und Methoden eingehalten wurden. Darüber hinaus werden auch die von den Netzbetreibern selbst festgelegten **konkreten Netznutzungsentgelte** kontrolliert.

Verwaltungstechnisch wird dabei die **Kontrolle der Netznutzungsentgelte** wie folgt organisiert³: Zuständig für die Kontrolle ist die bisherige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post, welche in **Regulierungsbehörde für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post** umbenannt wird. Diese überprüft die Entgelte einzelner Netzbetreiber **in zeitlichen Abständen** oder **auf Antrag** einer Person, deren

¹ Vgl. „Stromhändler beklagen hohe Netzpreise“, in: Handelsblatt v. 16.8.04; „Energieaufsicht bekommt neuen Präsidenten“, in: FAZ v. 16.9.04.

² Vgl. im Einzelnen §§ 21, 24, 29ff. EnWG-E.

³ Vgl. im Einzelnen §§ 21 und 30ff. EnWG-E; „Streit um die Kontrolle der Energiemärkte“, in: FAZ v. 24.9.04.

Interessen von den geforderten Entgelten besonders betroffen sind. **Ausgangspunkt** ist dabei ein **Vergleich** der Nutzungsentgelte eines Netzbetreibers mit denen ähnlicher Betreiber. Liegen seine Entgelte **über dem Durchschnitt** derjenigen der anderen, kann er zur Entgeltensenkung gezwungen werden. Parallel kann der von den erhöhten Entgelten Betroffene Schadensersatz verlangen oder kann die Regulierungsbehörde den erlangten Vermögensvorteil abschöpfen.

Der **Streit** zwischen Bundesregierung und Bundesrat entzündet sich vor allem an der Frage der **Regulierung der konkreten Netznutzungsentgelte**. So sehen die Vorschläge des Bundesrates im Gegensatz zum Regierungsentwurf eine **Vorabgenehmigung** (Ex-ante-Regulierung) **für die Netzentgelte** vor und nicht nur eine rein nachträgliche Kontrolle (Ex-post-Regulierung)⁴.

Die **Befürworter der Bundesratslösung** meinen, dass der Ansatz der Regierung **nicht genüge**, um die Gefahren für Wettbewerb und Verbraucher auszuräumen⁵. Es werde das Zustandekommen ungünstiger Verträge gerade nicht verhindert. Überhöhte Preise könnten erst nachträglich durch aufwändige Branchenvergleiche festgestellt werden. Das dauere zu lange und könne insbesondere Verbraucher teuer zu stehen kommen⁶. Zudem schränke der Regierungsansatz die **Rechtssicherheit** in erheblichem Maße ein. Netzbetreiber und Netznutzer müssten nämlich mit rückwirkenden Entgeltänderungen rechnen, was die Kalkulierbarkeit und die Investitionsbereitschaft mindere⁷. Bei einer Ex-ante-Regulierung herrsche hingegen von Anbeginn an Klarheit und damit Rechtssicherheit über die maßgeblichen Entgelte⁸. Auch sei der **Verwaltungsaufwand** geringer und Vorabgenehmigungen könnten zur **Finanzierung der Regulierungstätigkeit** als begünstigende Verwaltungsakte mit Gebühren belegt werden⁹.

Die **Befürworter des Regierungsentwurfs**, also einer nachträglichen Kontrolle der Entgelte, verweisen hauptsächlich auf die besondere

⁴ Vgl. Bundesrat Drucksache 613/04, S. 18f.

⁵ Vgl. Bundesrat Drucksache 613/04, S. 21.

⁶ Vgl. „Vorher oder erst im Nachhinein“, in: Meldung Agence France-Presse (AFP) v. 24.9.2004.

⁷ Vgl. Bundesrat Drucksache 613/04, S. 20.

⁸ Vgl. Bundesrat Drucksache 613/04, S. 20ff.

⁹ Vgl. Bundesrat Drucksache 613/04, S. 20; „Vorher oder erst im Nachhinein“, in: Meldung AFP v. 24.9.2004.

Struktur der Elektrizitäts- und Erdgasmärkte, die eine nachträgliche Regulierung erforderlich mache. An diesen Märkten seien 1700 Netzbetreiber beteiligt, die **im Voraus nicht effektiv** überprüft werden könnten¹⁰. Die Ziele der Gesetzesnovelle, den Wettbewerb zu fördern und Verbraucherinteressen mehr zu entsprechen, würden dadurch konterkariert werden. Vorabgenehmigungen hätten sich auch schon in Bezug auf die Hausstromtarife auf Landesebene als wenig effizient erwiesen¹¹. Zudem sei eine Vorabregulierung nicht nur unpraktikabel, sondern auch **nicht erforderlich**. Im Gegensatz zum Telekommunikationsmarkt, wo eine Vorabgenehmigungspflicht bestehe, seien die Marktstrukturen auf dem Energiemarkt bereits vielfältiger¹². Letztlich wird angeführt, dass eine Vorabregulierung **zu starr** sei, zu erheblichen **Verzögerungen** führe und die **Bürokratie** sowie die **Verwaltungskosten** enorm ansteigen ließe¹³.

Am 21. Oktober 2004 findet die **erste Lesung im Bundestag** statt. Dass eine Reform notwendig ist, hat sich erst kürzlich am Nichtzustandekommen des geplanten „**Energiegipfels**“ gezeigt. Bei diesem Treffen zwischen Bundesregierung und Energiewirtschaft wollte der Bundeskanzler die Netzbetreiber davon abhalten, die Netznutzungsentgelte bis zum Inkrafttreten des neuen EnWG erneut anzuheben. Nunmehr ist bereits in nächster Zukunft mit einer weiteren Erhöhung der Entgelte zu rechnen.

*Verfasser/in: Rechtsreferendar Heiko Krüger,
VAe Ass. jur. Claudia Rathjen, Fachbereich V*

¹⁰ Vgl. „Änderungen am Energiewirtschaftsgesetz gefordert“, in: Meldung AP v. 24.9.2004.

¹¹ Vgl. „Vorher oder erst im Nachhinein“, in: Meldung AFP v. 24.9.2004.

¹² Vgl. Böge/ Lange, *Wirtschaft und Wettbewerb (WuW)* 2003, 870, 878.

¹³ Vgl. „Vorher oder erst im Nachhinein“, in: Meldung AFP v. 24.9.2004; Böge/Lange, *WuW* 2003, 870, 877.

Europa (EG-, EU-Recht)

Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des Europäischen Parlamentes (EP)

vom 19.1.2004, lfd. Nr. 2/2004

Für die Mitglieder des EP (MdEP) gelten bislang mangels einer europäischen Regelung die jeweiligen nationalen Regelungen zur Entschädigung, zum Übergangsgeld, zur Versorgung und Hinterbliebenenversorgung sowie zur Kostenerstattung im Krankheitsfall. Immunität und Indemnität sind primärrechtlich im Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen enthalten. Die MdEP werden nach dem Recht der Mitgliedstaaten den nationalen Abgeordneten weitgehend gleichgestellt. Allerdings sind die nationalen Bestimmungen etwa zur Höhe der Entschädigung und zur Altersversorgung uneinheitlich. Insbesondere das EP empfindet diesen transitorischen Zustand zunehmend als unbefriedigend und einer von einer parlamentarischen Versammlung zum Parlament gereiften Institution unangemessen. Gemäß dem mit dem Vertrag von Amsterdam, modifiziert durch den Vertrag von Nizza, eingeführten Art. 190 Abs. 5 EGV kann das Parlament nach Anhörung der Kommission und mit Zustimmung des Rates, der grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit, hinsichtlich steuerrechtlicher Regelungen einstimmig entscheidet, Regelungen und allgemeine Bedingungen für die Wahrnehmung der Aufgaben seiner Mitglieder festlegen.

Auf dieser Grundlage legte das EP im Juni 2003 den Entwurf eines Abgeordnetenstatuts vor. Der Rat hatte zu verschiedenen Aspekten wie der Besteuerung der Entschädigung und den im Statut enthaltenen Regelungen zu Vorrechten und Befreiungen sowie dem Beginn des Anspruchs auf Ruhegehalt Divergenzen konstatiert. Dem nachkommend, legte das EP am 17.12.2003 nach einer Plenardebatte Kompromisslösungen vor. Mit diesen Ergänzungen liegt der Entwurf nun erneut dem Rat vor, der sich voraussichtlich am 26. Januar 2004 damit befassen wird. Sollte die Zustimmung erteilt werden und die dann weitere parlamentarische Beratung rasch zu einem Abschluss führen, wäre ein Inkrafttreten zur nächsten Europawahl denkbar. Zeitgleich soll dann das umstrittene System der Reisekostenerstattung auf der Grundlage eines Präsidiumsbeschlusses mit dem Ziel der Erstattung

von Ist-Kosten und einer pauschalen Abgeltung für den Zeitaufwand verändert werden.

Der Statutsentwurf stellt sich in der Übersicht nun wie folgt dar:

Art. 2 und 3 regeln das freie, unabhängige Mandat. Vereinbarungen über die Ausübung des Mandats sind unzulässig. Die im ursprünglichen Entwurf vorgesehenen **Artikel 4 – 8** zu Vorrechten und Befreiungen sind – dem Wunsch des Rates folgend – wegen der vorrangigen Regelungen im Primärrecht entfallen. **Art. 9** regelt den Umgang mit Dokumenten und Akteneinsichtsrechte. In **Art. 10** ist das Initiativrecht des Abgeordneten festgelegt. **Art. 13 und 14** ermöglichen Abgeordneten, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen. **Art. 15** garantiert den MdEP Anspruch auf eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung, Übergangsgeld und Ruhegehalt. Vereinbarungen über die Verwendung der Entschädigung und der sonstigen Leistungen zu anderen als zu privaten Zwecken sind unwirksam. Die im Entwurf vorgesehene Entschädigung in Höhe von 50 % der Bezüge eines Richters am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften beläuft sich auf 9053,32 €. Die Bezüge werden infolge der Koppelung an die Richtergehälter automatisch und regelmäßig mittels Verordnung angepasst. **Art. 17** regelt die Anrechnung von Entschädigungen aus einem anderen Mandat auf die Entschädigung des EP. Der Anspruch auf Ruhegehalt, der gemäß **Art. 20 Abs. 1** mit Vollendung des 63. Lebensjahres entsteht, besteht unbeschadet von jedem weiteren Anspruch auf Ruhegehalt. Die Mitgliedstaaten können nationale Anrechnungsvorschriften erlassen.

Hinsichtlich der Besteuerung sind die Leistungen gem. **Art 18** unter Verweis auf Art. 13 des Protokolls über Vorrechte und Befreiungen grundsätzlich der Gemeinschaftssteuer unterworfen, unterliegen für die Besteuerung weiterer Einkünfte der Progression und können einer zusätzlichen nationalen Besteuerung unterzogen werden, soweit es nicht zu einer Doppelbesteuerung kommt.

Art. 19 regelt den Anspruch auf Übergangsgeld und die **Art. 21 – 23** weitere Leistungen wie Ruhegehalt bei Invalidität und die Hinterbliebenenversorgung. Gem. **Art. 24** wird zur Finanzierung des Ruhegehaltes ein Fonds gebildet, der aus monatlichen Zahlungen des Parlaments zu zwei Dritteln und der Abgeordneten zu einem Drittel sowie aus den daraus erzielten Zinsen gespeist wird. Damit wird ein Teil der Versorgung auf eigenen Beiträgen beruhen. Nach ersten Berechnungen des Generalsekretariats des EP könnte der Beitragssatz bei ca. 17 %, in Zahlen bei 1.539,06 € liegen. Das Parlament hat den Zahlbetrag

jährlich festzulegen. **Art. 25** regelt die Kostenerstattung im Krankheitsfall. Auch hierzu wird eine Fondslösung vorgegeben, an deren Finanzierung sich auch ehemalige Abgeordnete zu beteiligen haben. **Art. 26 – 32** regeln verschiedene Unterstützungsleistungen für MdEP, darunter die Inanspruchnahme der Kommunikationstechnik, Büronutzung und Fahrbereitschaft. **Art. 33** eröffnet den wieder gewählten Abgeordneten die Möglichkeit, sich entweder für das neue Recht oder einen Verbleib im nationalen System zu entscheiden.

Den neuen Mitgliedstaaten, die erstmals an der Europawahl im Juni 2004 teilnehmen werden, bietet **Art. 37** mit Rücksicht auf das allgemein niedrigere Einkommensniveau die Möglichkeit, für eine Übergangszeit (längstens 2 Wahlperioden) abweichende Regelungen zur Entschädigung, zum Übergangsgeld, und zur Versorgung zu beschließen. Mindestens aber sind die MdEP den nationalen Abgeordneten gleichzustellen. Leistungen, die auf Übergangsregelungen beruhen, sind den nationalen Haushalten zu entnehmen.

Zum weiteren Verfahren:

Sollte der vorgelegte Kompromiss am 26. Januar die Zustimmung des Rates finden, so werden sich die Fachausschüsse des EP und anschließend das Plenum mit der Umsetzung befassen und das Statut entsprechend den Vorgaben ausarbeiten. Es ist wohl davon auszugehen, dass mit Rücksicht auf die neu einzuführende Praxis der Reiskostenerstattung ein zeitnahes Inkrafttreten gewünscht wird. Erstmals werden dann die neu gewählten MdEP den Regelungen des Statuts unterworfen sein, während die wieder gewählten MdEP entscheiden müssen, ob sie im nationalen Recht verbleiben – etwa wegen früher erworbener Ansprüche. Das EP ist aufgefordert, die entstehenden Mehrbelastungen für den Haushalt einzustellen.

Auf nationaler Ebene ist in Deutschland das Europa-Abgeordnetengesetz anzupassen. Soll – dem Verbot der Doppelalimention Rechnung tragend – die derzeitige Praxis der Anrechnung für alle Abgeordneten gelten, ist eine entsprechende Ergänzung zu erwarten.

Das Abstimmungsverfahren im Rat wird zeigen, ob das Erfordernis der Einstimmigkeit wegen der steuerrechtlichen Regelungen und der Einheitlichkeit des Textes von allen Mitgliedern geteilt wird. Auch wird sich in der Praxis erweisen müssen, ob unter Beachtung der Judikatur des EuGH ergänzende nationale Steuern – so wie im Kompromiss angelegt – erhoben werden.

Quellen:

- Beschluss des EP zum Abgeordnetenstatut, P5_TA-PRO (2003)0236.
- Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2182/2003 des Rates vom 08.12.2003.
- Plenum Aktuell, Tagungswoche 15. – 18.12.2003, S. 28 ff.
- Bericht EP vom 23.05.2003, A5-0193/2003 Endg.

Verfasserin: RD'n Baddenhausen-Lange, Fachbereich XII

Kroatien erhält EU-Kandidatenstatus

vom 9.9.2004, lfd. Nr. 19/2004

Auf seiner Tagung am 17./18. Juni 2004 in Brüssel stellte der Europäische Rat (ER) fest, dass Kroatien die vom ER 1993 in Kopenhagen vorgegebenen politischen Kriterien und die 1997 festgelegten Konditionalitäten des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses (SAP) erfüllt. Der ER beschloss, dass Kroatien den Status eines Bewerberlandes erhält und der Beitrittsprozess zeitnah eingeleitet wird. Grundlage des Ratsbeschlusses war eine positive Stellungnahme der Europäischen Kommission vom April 2004 zum Beitrittsantrag Kroatiens, in der festgestellt wurde, dass Kroatien über eine funktionsfähige Demokratie und solide Institutionen als Garanten der Rechtsstaatlichkeit verfüge, als funktionierende Marktwirtschaft zu betrachten und mittelfristig in der Lage sei, die übrigen, aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen. Voraussetzungen hierfür seien die weitere Umsetzung von Reformprogrammen, die Übernahme und wirksame Anwendung des gemeinschaftlichen Besitzstandes und fortgesetzte Anstrengungen im Bereich Justiz.

Rückblick:

Kroatien erklärte sich 1991 unabhängig und wurde im Januar 1992 von der EU anerkannt. In den Jahren 1991-1995 kam es zu bewaffneten Auseinandersetzungen, ethnischen Vertreibungen sowie zur Rückeroberung der von serbischen Aufständischen und der Jugoslawischen Volksarmee besetzten Teile des Landes durch kroatische Streitkräfte. Die Friedensabkommen von Dayton und Paris im Dezember 1995, die Kroatien mit unterzeichnete, regelten die internationalen Grenzen des Nachbarlandes Bosnien und Herzegowina (BiH) und das

Recht der Flüchtlinge auf Rückkehr in ihre angestammten Gebiete. Die Beziehungen zur EU blieben bis zu den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen im Januar 2000, die die Ablösung der HDZ (Kroatische Demokratische Union) und die demokratische Öffnung des Landes brachten, schwierig. Neuer Präsident wurde Stjepan Mesić. Die Regierung zeigte sich entschlossen, demokratische Grundsätze zu verankern und umzusetzen. Verfassungsänderungen verlagerten die Machtbalance vom präsidential geprägten System hin zu einer parlamentarischen Demokratie.

Im Oktober 2001 wurde das **Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA)** unterzeichnet. Parallel dazu beschloss Kroatien einen nationalen Umsetzungsplan, der regelmäßig aktualisiert wird. Der Handelsteil des SAA ist als Interimsabkommen seit März 2002 in Kraft. Im Februar 2003 beantragte Kroatien den Beitritt zur EU. Die Ende 2003 wieder in Regierungsverantwortung gekommene HDZ unter Ministerpräsident Ivo Sanader setzt den rechtsstaatlichen Kurs der Vorgängerregierung fort.

ICTY:

Die internationale Staatengemeinschaft und die EU haben der Zusammenarbeit Kroatiens mit dem **Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY)** große Bedeutung beigemessen. Die Hauptanklägerin erklärte im April 2004, dass Kroatien nun vollständig mit dem Tribunal zusammenarbeite. Die Aufarbeitung des Kriegsgeschehens und die Haltung der Regierungen ICTY gegenüber sind Dauerthemen kroatischer Innenpolitik.

Beziehungen zu den Nachbarn:

Zu den Nachbarrepubliken Slowenien, BiH, Serbien und Montenegro bestehen **diplomatische Beziehungen und Wirtschaftskooperationsabkommen**. Aus der jüngeren Geschichte des auseinander gefallenen Vielvölkerstaates Jugoslawien resultieren noch vereinzelte, offene Grenzfragen und Rückübertragungsansprüche. Weitere Themen regionaler Kooperation sind der Umweltschutz sowie Fischereizonen in der Adria. Kroatien spielt eine aktive Rolle in Foren der regionalen Zusammenarbeit wie etwa der „Quadrilaterale“ (mit Italien, Ungarn, Slowenien), der Adriatisch-Ionischen Initiative, dem Stabilitätspakt für Südosteuropa.

Wirtschaft und EG-Hilfen:

Die EG ist wichtigster Handelspartner Kroatiens. Im Einklang mit den WTO-Bestimmungen wurde zwischen beiden Seiten eine Freihand-

delszone begründet. Kroatien wird für praktisch sämtliche Waren der zollfreie Zutritt zum EG-Markt gewährleistet. Auf der Basis asymmetrischer Liberalisierung sollen Einfuhrbeschränkungen für Waren aus dem EU-Raum schrittweise bis zum Ablauf der Übergangszeit am 1. Januar 2007 beseitigt werden. Zwischen 1991 und 2003 erhielt Kroatien insgesamt 550 Mio. € an **EG-Hilfen**. Schwerpunkte der Förderung sind die Stabilisierung der Demokratie, wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Justiz und Inneres, Umwelt und natürliche Ressourcen. Die Kommission bewertet die gesteigerte Absorptionskapazität der kroatischen Verwaltung bei der wirksamen Nutzung bereit gestellter Mittel positiv. Für 2004 stehen 76 Mio. € im Rahmen des CARDS-Programms (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) bereit. Kroatien kooperiert mit der Weltbank (u.a. Infrastruktur, Gesundheitswesen, Land- und Forstwirtschaft, Unternehmens- und Finanzsektorreform), der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (Pharmazeutika, Lebensmittel, Kommunikation), der Europäischen Investitionsbank (Regionalentwicklung, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Umweltschutz).

Mit 4,4 Mio. Einwohnern und einem an aktuellen Preisen gemessenen BIP von 23,8 Mrd. € (2002) ist Kroatien eine kleine Volkswirtschaft und im Vergleich mit den weiteren Beitrittskandidaten gut aufgestellt. Die Republik, zweitwohlhabenste der jugoslawischen Teilrepubliken, vollzieht trotz einer Wirtschaftskrise 1998/99 den **Wechsel zur Marktwirtschaft**. Ausgabenkürzungen, Preisliberalisierung, Investitionsförderung, Privatisierungen, Reduktion des Haushaltsdefizits (auf hohem Niveau), Revision der Sozialversicherungssysteme einschließlich Rentenreform und eine mittelfristige Finanzplanung förderten das makroökonomische Umfeld. Kroatien hat u.a. das Insolvenzrecht, das Unternehmens- und Devisengesetz sowie das Arbeitsgesetz an den gemeinschaftlichen Besitzstand angeglichen und verfügt über einen gut gerüsteten Finanzsektor mit nahezu abgeschlossener Bankenprivatisierung. Bestehende Unzulänglichkeiten in Verwaltung und Justiz behindern noch eine raschere Entwicklung.

Ausblick:

Bis zu einer bilateralen Regierungskonferenz in 2005 soll die Kommission einen allgemeinen Verhandlungsrahmen vorlegen und eine Heranführungsstrategie einschließlich des Finanzierungsrahmens erarbeiten. Wengleich der ER bekräftigte, das Tempo der Verhandlungen hänge einzig von den Fortschritten Kroatiens bei der Umsetzung der

Vorgaben ab, ist zumindest offen, ob die von Zagreb angestrebte Mitgliedschaft für 2007 realistisch ist. Parallel zum Beitrittsprozess wird die Kommission auf der Basis der Agenda für die westlichen Balkanstaaten das Konzept der Europäischen Partnerschaft auch für Kroatien umsetzen.

Quellen:

- Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 17./18. Juni 2004, Rats-Dok. 10679/04.
- Mitteilung der Kommission zum Antrag Kroatiens auf Beitritt zur EU, KOM(2004) 257 (endg).
- Beschluss des Rates über die Grundsätze, Prioritäten und Bedingungen der Europäischen Partnerschaft mit Kroatien, KOM(2004) 275 (endg/2).
- Economic Profile, in <http://hgk.hr/komora/>

Verfasserin: RD'n Heike Baddenhausen-Lange, Fachbereich XII

Das Europäische Parlament zu Beginn der sechsten Wahlperiode 2004 – 2009

vom 11.10.2004, lfd. Nr. 27/2004

Einleitung

Die sechste Direktwahl zum Europäischen Parlament (EP) fand in den 25 Mitgliedstaaten vom 10. bis zum 13. Juni 2004 statt. Rund 342 Millionen Bürger waren bei den ersten EP-Wahlen nach der Erweiterung der Europäischen Union (EU) aufgerufen, über die 732 Mandate des EP zu bestimmen. In Deutschland haben die Wählerinnen und Wähler über die Sitzverteilung der 99 nationalen Mandate entschieden.

Die Wahlbeteiligung lag in Deutschland bei 43 Prozent und damit 2,5 Prozentpunkte unter dem EU-Durchschnitt von 45,5 Prozent. Darüber hinaus fiel die Wahlbeteiligung um 2,2 Prozentpunkte niedriger aus als bei den letzten Europawahlen mit 45,2 Prozent im Jahre 1999 (EU-Durchschnitt 49,8 Prozent).

Sollten die Beitrittskandidaten Bulgarien (17 Sitze) und Rumänien (33 Sitze) 2007 beitreten, würden sich die Sitzzahlen verändern, da laut

dem Vertrag von Nizza die Gesamtzahl der Abgeordneten 732 nicht überschreiten darf. Ein möglicher Beitritt Kroatiens ist noch nicht berücksichtigt.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE), der von den Staats- und Regierungschefs der EU am 18. Juni 2004 verabschiedet wurde, sieht vor, dass die Zahl der Mandate nach 2009 nicht höher als 750 sein soll. Dabei sollen die kleinen Staaten mindestens sechs, die großen Staaten höchstens 96 Sitze bekommen. Der VVE tritt in Kraft, wenn er innerhalb der nächsten zwei Jahre in allen 25 Mitgliedstaaten ratifiziert wird.

Sitzverteilung im Europäischen Parlament

Trotz der Neuwahl von Abgeordneten aus zehn neuen Mitgliedstaaten hat es in der politischen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments keine größeren Verschiebungen gegeben. Wie bereits in der fünften Wahlperiode (1999 – 2004) wurde die konservative Europäische Volkspartei – Europäische Demokraten (EVP-ED) stärkste politische Kraft. Auf der Basis der aktuellen Fraktionszusammensetzung zählt sie 268 Mandate, was einem Anteil von 36 Prozent der Sitze entspricht. Zweitstärkste Fraktion bleiben die Abgeordneten der Sozialistischen Partei (SPE) mit 200 Mitgliedern (26 Prozent). Drittstärkste Fraktion sind die Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) mit 88 Mandaten. Mit 42 Sitzen ist die Fraktion der Grünen/ Europäische Freie Allianz (Grüne/EFA) zahlenmäßig unverändert. Die Fraktion der Europäischen Vereinigten Linken – Nordische Grüne Linke (VEL/NGL) zählt 41 Abgeordnete, u.a. die sieben Mitglieder der PDS aus Deutschland. Die neu gegründete Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie (U/D) hat 37 überwiegend europaskeptische Abgeordnete. Die rechtskonservative Union für ein Europa der Nationen (UEN) hat 27 Sitze. Die „Fraktionslosen“ sind mit 29 Parlamentariern vertreten.

Struktur des Europäischen Parlaments

Präsidium:

Der Präsident, die vierzehn Vizepräsidenten und die fünf Quästoren bilden das Präsidium. Sie wurden in der konstituierenden Sitzung des Europäischen Parlaments am 20. Juli 2004 gewählt. Nach zweieinhalb Jahren wird das Präsidium neu gewählt. Derzeit übt der spanische Sozialist **Josep Borrell** das Amt des Präsidenten aus. Er soll 2007 durch den deutschen EVP-Fraktionsvorsitzenden **Hans-Gert Pöttering**

abgelöst werden. Deutsche Vizepräsidenten sind **Dagmar Roth-Behrendt** (SPE), **Ingo Friedrich** (EVP-ED) und **Sylvia-Yvonne Kaufmann** (KVEL/NGL). Deutsche Quästorin ist **Godelieve Quisthoudt-Rowohl** (EVP-ED).

Fraktionen:

Die Abgeordneten schließen sich in Fraktionen zusammen, die parteipolitisch ausgerichtet, aber übernational sind. Abgeordnete eines Mitgliedstaats können innerhalb einer Fraktion eine Gruppe bilden.

Von den sieben Fraktionen im EP haben drei Fraktionen Vorsitzende aus Deutschland: Die größte Fraktion der Europäischen Volkspartei und Europäischen Demokraten (EVP-ED) führt **Hans-Gert Pöttering**, die zweitstärkste Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) **Martin Schulz** und die Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz (Grüne/EFA) **Daniel Cohn-Bendit** an.

Fachausschüsse:

Das EP errichtet ständige Ausschüsse und kann zudem nichtständige Ausschüsse und Untersuchungsausschüsse einsetzen. In der sechsten Wahlperiode gibt es 20 ständige Ausschüsse. Sie sind für die Ausarbeitung und Annahme der Berichte über Gesetzesvorschläge zuständig.

Den Vorsitz im Auswärtigen Ausschuss übernahm erneut **Elmar Brok** (EVP-ED). Vorsitzender des Ausschusses für konstitutionelle Fragen wurde **Jo Leinen** (SPE), Vorsitzender des Umweltausschusses **Karl-Heinz Florenz** (EVP-ED). Dem Unterausschuss ‚Sicherheit und Verteidigung‘ sitzt **Karl von Wogau** (EVP-ED) vor.

Gesetzes- und Arbeitsprogramm für 2004 bis 2009

Im Mittelpunkt der sechsten Wahlperiode des EP stehen die rechtliche und wirtschaftliche Integration der zehn neuen Mitgliedstaaten, die Annahme eines einheitlichen Abgeordnetenstatuts sowie die Umsetzung der sog. Lissabon-Strategie. Unmittelbar auf der Tagesordnung stehen die Anhörungen der neuen Kommissionsmitglieder im Oktober sowie die Abstimmung über den EU-Haushaltsplan 2005 im Dezember.

Die Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen mit Rumänien und Bulgarien, der Bericht der Kommission über die Aufnahme von Beitrittsver-

handlungen mit der Türkei und die Stellungnahme zum Beitrittsgesuch Kroatiens sind weitere politische Themen der nächsten Jahre.

Quellen:

- Rudolf Hrbek, Europawahl 2004: neue Rahmenbedingungen – alte Probleme in Institut für Europäische Politik (IeP), Heft 3/04, September 2004, S. 211.

Verfasser: RR Jan Muck Schlichting, Fachbereich XII

Anlage: Die genaue Sitzverteilung im Europäischen Parlament (EP)

Land	EVP-ED	SPE	ALDE	Grüne/ EFA	VEL/ NGL	U/D	UEN	Fraktionslos	Gesamt
Belgien	6	7	6	2	0	0	0	3	24
Dänemark	1	5	4	1	1	1	1	0	14
Deutschland	49	23	7	13	7	0	0	0	99
Estland	1	3	2	0	0	0	0	0	6
Finnland	4	3	5	1	1	0	0	0	14
Frankreich	17	31	11	6	3	3	0	7	78
Griechenland	11	8	0	0	4	1	0	0	24
Italien	24	16	12	2	7	4	9	4	78
Irland	5	1	1	0	1	1	4	0	13
Lettland	3	0	1	1	0	0	4	0	9
Litauen	2	2	7	0	0	0	2	0	13
Luxemburg	3	1	1	1	0	0	0	0	6
Malta	2	3	0	0	0	0	0	0	5
Niederlande	7	7	5	4	2	2	0	0	27
Österreich	6	7	0	2	0	0	0	3	18
Polen	19	8	4	0	0	10	7	6	54
Portugal	9	12	0	0	3	0	0	0	24
Schweden	5	5	3	1	2	3	0	0	19
Slowakei	8	3	0	0	0	0	0	3	14
Slowenien	4	1	2	0	0	0	0	0	7
Spanien	24	24	2	3	1	0	0	0	54
Tschechische Republik	14	2	0	0	6	1	0	1	24
Ungarn	13	9	2	0	0	0	0	0	24
Vereinigtes Königreich	28	19	12	5	1	11	0	2	78
Zypern	3	0	1	0	2	0	0	0	6
Gesamt	268	200	88	42	41	37	27	29	732

Quelle: <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/results1306/global.html>
(letzter Zugriff 30.09.2004)

Erklärung:

EVP-DE	Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten
SPE	Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament
ALDE	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
GRÜNE/EFA	Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz
KVEL/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke
U/D	Fraktion Unabhängigkeit und Demokratie
UEN	Fraktion Union für das Europa der Nationen
FL	Fraktionslos

Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt: Neuer Anlauf zur Reform

vom 14.10.2004, lfd. Nr. 31/2004

Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) wurde im Jahr 1997 ein Regelwerk zur nachhaltigen Sicherung einer **stabilitätskonformen Haushaltspolitik** geschaffen. Die fiskalpolitischen Konvergenzkriterien für den Eintritt in die Europäische Währungsunion wurden dauerhaft als Obergrenze im EG-Vertrag etabliert (Art. 104 EGV und Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit): Die Defizitgrenze liegt bei maximal 3 %, der Referenzwert für den öffentlichen Schuldenstand beträgt 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Im Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die Bestimmungen von Art. 104 konkretisiert, haben sich die Mitgliedstaaten zusätzlich auf das Ziel eines nahezu ausgeglichenen Haushalts oder eines Haushaltsüberschusses verpflichtet. Das **Verfahren bei übermäßigen Haushaltsdefiziten** wird eingeleitet, wenn ein Mitgliedstaat die Defizitgrenze überschreitet. Wenn der Rat ein übermäßiges Defizit festgestellt hat, richtet er an den betreffenden Mitgliedstaat Empfehlungen, damit dieser Maßnahmen zur Beendigung des übermäßigen Defizits ergreift. Wenn der Mitgliedstaat diesen Empfehlungen nicht Folge leistet oder keine geeigneten Korrekturmaßnahmen ergreift, kann der Rat gegen dieses Land Sanktionen verhängen. Der Pakt verlangt außerdem, dass die Mitgliedstaaten der Eurozone dem Rat und der Kommission Stabilitätsprogramme und die nicht zur Eurozone gehörenden Mitgliedstaaten Konvergenzprogramme übermitteln. Diese Programme sind

Teil der **multilateralen Überwachung**: Ein übermäßiges Defizit soll so früh wie möglich verhindert und die Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken gefördert werden. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ist zugleich eingebettet in ein umfassendes **System der wirtschaftspolitischen Koordination** (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

Auch die künftige **Verfassung für Europa**, die für den Bereich der Wirtschaftspolitik eine spezielle Koordinierungskompetenz der Union vorsieht, hält an diesen überwachenden und koordinierenden Verfahren fest. Die im dritten Teil der Verfassung enthaltenen Regelungen sind die Grundlage für den Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die Vorgaben zum **Verfahren bei einem übermäßigen Defizit** finden sich – analog zu Art. 104 EGV – in Artikel III-184. Auch das dem Vertrag von Maastricht entstammende Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, in dem die für übermäßige öffentliche Defizite und öffentliche Schulden maßgeblichen Referenzwerte festgeschrieben sind, wird mit der Verfassung übernommen. Die Verfahrensweisen des Paktes sind nicht in der Verfassung selbst geregelt, sondern – wie bisher – in abgeleiteten („sekundären“) Rechtsakten, die weiter Gültigkeit haben werden. Das Vorliegen eines übermäßigen Defizits wird vom Rat nunmehr (mit qualifizierter Mehrheit) auf Vorschlag – statt wie bisher Empfehlung – der Kommission festgestellt, wobei der betroffene Mitgliedstaat – im Unterschied zu bisher – nicht stimmberechtigt ist. Über die vom betroffenen Mitgliedstaat vorzunehmenden Maßnahmen wird weiterhin vom Rat (mit qualifizierter Mehrheit) auf Empfehlung der Kommission entschieden. In diesem Verfahrensschritt ist schon derzeit der betroffene Staat nicht stimmberechtigt. Wird das Verfahren auf Eurostaaten angewandt, so sind zudem die nicht der Eurozone angehörenden Mitgliedstaaten nicht stimmberechtigt. Der Verfassung ist eine **Erklärung** beigefügt (zu Art. III-184), die sich zu den Bestimmungen über den Stabilitäts- und Wachstumspakt als Rahmen für die Koordinierung der Haushaltspolitik in den Mitgliedstaaten bekennt und die **Verpflichtung zur Budgetdisziplin** bekräftigt. Gleichzeitig wird in der Erklärung zum Stabilitäts- und Wachstumspakt auch hervorgehoben, dass man **Vorschlägen zur Reform des Paktes** mit Interesse entgegenseht (http://europa.eu.int/futurum/eu_constitution_de.htm).

Die Debatte über eine **Reform des Stabilitätspaktes** findet bereits seit einigen Jahren statt. Die Gründe dafür sind vielfältig. Das zentrale Problem liegt darin, dass es einer Reihe von Mitgliedstaaten

– darunter auch Deutschland – nicht gelungen ist, ihre Haushaltsziele im Sinne ihrer in den vorgelegten Stabilitätsprogrammen übernommenen Verpflichtungen zu erreichen. Ein weiteres Problem sind die **konkurrierenden Einschätzungen und Deutungen** hinsichtlich der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen finanzwirtschaftlicher Konsolidierungsmaßnahmen (Leibfritz u. a. 2001, Sachverständigenrat 2003: 266 ff.; Europäische Zentralbank 2004). Hinzu kommen die praktischen Probleme der Implementation: Die Überwachung und Koordinierung der Haushaltspolitiken ist nicht nur mit Problemen der **Vergleichbarkeit und Verlässlichkeit statistischer Daten** konfrontiert, sondern sieht sich auch zahlreichen Hindernissen bei der Abstimmung zwischen europäischer und nationalstaatlicher bzw. subnationaler Ebene gegenüber. Nicht zu übersehen sind deshalb auch divergierende Beurteilungen der institutionellen und verfahrenstechnischen Regelungen des Stabilitätspaktes. Sichtbar wurde dies nicht zuletzt beim Rechtsstreit zwischen Rat und Kommission über das Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich. Das **Urteil des EuGH** vom 13. Juli 2004 (C-27-04) klärt zwar eine Reihe wichtiger institutioneller und verfahrensrechtlicher Fragen bei der Anwendung der Defizitregeln des EG-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, nimmt jedoch keine Stellung zu inhaltlichen Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten und hat damit auch nicht die Auseinandersetzungen über die künftige Rolle des Paktes beendet (DEUTSCHE BUNDESBANK 2004; KOCH-WESER 2004).

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs hat die Diskussion über eine Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes neu belebt. Die EU-Kommission hat am 3. September 2004 einen Katalog mit **Vorschlägen zur künftigen Anwendung des Stabilitätspakts** vorgelegt. Die „außergewöhnlichen Umstände“, unter denen eine Einleitung eines Defizitverfahrens auch bei Überschreiten des Defizitkriteriums nicht stattfinden soll, werden deutlich flexibler interpretiert. Mitgliedstaaten, die bereits ein übermäßiges Defizit haben, soll außerdem mehr Zeit zu dessen Beseitigung eingeräumt werden. Darüber hinaus sollen im Hinblick auf das mittelfristige Ziel eines ausgeglichenen öffentlichen Haushalts die **länderspezifischen Besonderheiten** – etwa unterschiedliches Potentialwachstum, Inflationsraten oder Investitionsbedürfnisse – stärker berücksichtigt werden. Dabei soll auch der jeweilige **Schuldenstand** eine größere Aufmerksamkeit erfahren. Angestrebt wird auch eine Justierung des Zeitplans für die haushaltspolitische Überwachung, um diesen besser auf die einzelstaatlichen Haushaltsverfahren abzustimmen. In diesem Zusammenhang wird auch die Frage

nach einer besseren **Einbindung der nationalen Parlamente** in den haushaltspolitischen Überwachungsprozess gestellt. Abschließend betont die Kommission die Notwendigkeit einer stärkeren Kohärenz zwischen den wirtschafts- und haushaltspolitischen Zielen der Union und einer verbesserten Koordinierung zwischen den Grundzügen der Wirtschaftspolitik und dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, um den Beitrag der Finanzpolitik zum Wirtschaftswachstum zu erhöhen und Fortschritte bei der **Umsetzung der Lissabon-Strategie** zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung in Europa zu unterstützen (EU-Kommission 2004).

Literatur:

- Deutsche Bundesbank (2004). Der Stabilitäts- und Wachstumspakt nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 13. Juli 2004. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank 53 (8), 66.
- EU-Kommission (2004). Stärkung der Economic Governance und Klärung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Mitteilung der Kommission vom 3. 9. 2004, KOM (2004) 581 endg.). Online im Internet http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2004/com2004_0581de01.pdf [Stand 14.10.04].
- Europäische Zentralbank (2004). Der Einfluss der Finanzpolitik auf die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Preise. Monatsbericht der EZB 4/04, 49-63.
- Leibfritz, Willi u. a. (2001). Finanzpolitik im Spannungsfeld des Europäischen Stabilitätspaktes (Gutachten des ifo-Instituts im Auftrag des BMF). Berlin: BMF.
- Koch-Weser, Caio (2004). Die Zukunft des Stabilitätspakts. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20. Juli.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003). Jahresgutachten 2003/2004 (Bundestagsdrucksache 15/2000). Berlin: Deutscher Bundestag.

Verfasser: Dr. Otto Singer, Fachbereich Kultur und Medien

Die Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa

vom 12.11.2004, lfd. Nr. 36/2004

Am 29. Oktober 2004 wurde in Rom der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE), welcher die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und über die Europäische Union (EUV) ablösen soll (vgl. Art. IV-437 VVE), von den Staats- bzw. Re-

gierungschefs der 25 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet. Mit der **Unterzeichnung** ist er allerdings noch nicht in Kraft getreten. Dies ist vielmehr frühestens am 1. November 2006 der Fall, und auch das nur, wenn der Vertrag bis dahin „von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden“ ist (Art. 48 EUV; Art. IV-447 Abs. 1 VVE).

Die maßgebenden verfassungsrechtlichen Vorschriften in Deutschland sind Art. 59 Abs. 2 Satz 1 und Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG. Sie verlangen die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat in Form eines **mit verfassungsändernden Mehrheiten beschlossenen Gesetzes**. Erforderlich sind also – wie es auch schon bei den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza angenommen wurde (vgl. BGBl. II 1992, S. 1253; 1998, S. 387; 2001, S. 1667) – Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat (vgl. Art. 79 Abs. 2 GG).

Eine **rechtlich bindende Volksabstimmung** – ein Volksentscheid – über den VVE ist nach diesen Vorschriften also weder erforderlich noch zulässig.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus **Art. 146 GG**, nach dem das Grundgesetz seine Gültigkeit verliert „an dem Tage, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.“ Denn der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ ist keine Verfassung im Sinne des Art. 146 GG, durch die das Grundgesetz seine Gültigkeit verliert. Auch als Mitglied der neuen Europäischen Union bleibt die Bundesrepublik ein souveräner Staat, dessen Verfassung das Grundgesetz ist. Sollte allerdings eines Tages die europäische Integration so weit vorangeschritten sein, dass eine Entscheidung darüber zu treffen ist, ob die Schwelle von der supranationalen Organisation zum europäischen Bundesstaat überschritten werden soll, wären – jedenfalls nach weit verbreiteter Ansicht – die Grenzen des Art. 23 Abs. 1 GG erreicht. Diese Entscheidung läge dann nicht mehr in der Macht des verfassungsändernden Gesetzgebers, sondern obläge dem Volk als verfassungsgebender Gewalt. Auch dann wäre aber zweifelhaft, ob notwendigerweise eine Volksabstimmung stattfinden müsste und welche Rolle Art. 146 GG bei einer Aktivierung der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes spielt.

Wie immer man diese im Einzelnen sehr umstrittenen Fragen beantwortet, festzuhalten ist, dass jedenfalls über den VVE nach jetziger Verfassungsrechtslage in Deutschland, anders als z.B. in Frankreich

und Dänemark, eine Volksabstimmung nicht möglich ist. **Parlamentarische Initiativen**, die auf eine Volksabstimmung über den VVE abzielen, sehen deshalb auch eine Änderung des Grundgesetzes vor. Zu nennen ist hier zum einen der von der FDP-Fraktion am 28.4.2004 eingebrachte Gesetzentwurf „zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23) zur Einführung eines Volksentscheids über eine europäische Verfassung“ (BT-Drs. 15/2998), der in den Ausschüssen beraten wird. Er ist inhaltlich identisch mit einem am 4.6.2003 eingebrachten, am 6.11.2003 aber abgelehnten Gesetzentwurf der FDP-Fraktion (BT-Drs. 15/1112). Ferner erwägen auch die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN noch in diesem Jahr einen Gesetzentwurf einzubringen, der eine Volksabstimmung über den VVE ermöglichen und darüber hinaus plebiszitäre Elemente im Grundgesetz stärker verankern soll. Er soll auf einem in der 14. WP gescheiterten Gesetzentwurf „zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz“ (BT-Drs. 14/8503) aufbauen.

Ob eine **unverbindliche Volksbefragung** zum VVE, wie sie etwa in Belgien oder den Niederlanden stattfinden soll, ebenfalls erst nach einer Änderung des Grundgesetzes durchgeführt werden könnte, oder ob hierfür eine einfachgesetzliche Grundlage ausreichen würde, ist unter Verfassungsrechtlern umstritten. Der Grund liegt darin, dass die verfassungsrechtliche Relevanz der faktischen Auswirkungen, die eine – rechtlich ja zu nichts verpflichtende – Volksbefragung auf die Entscheidungsfreiheit der politischen Entscheidungsträger haben kann, unterschiedlich beurteilt wird.

Ein **europaweites Referendum** über den VVE, welches gelegentlich diskutiert wird, ist zu dessen Inkrafttreten ebenfalls nicht zulässig. Hierfür fehlt es bereits an der europarechtlichen Rechtsgrundlage.

Die Ratifizierung des VVE innerhalb der 25 Mitgliedstaaten wird aufgrund der unterschiedlichen Verfahrensarten sowie der jeweiligen politischen Lage (Wahlen etc.) voraussichtlich nicht vor Ende 2006 abgeschlossen sein. Ein parlamentarisches Verfahren ist dabei in allen 25 Mitgliedstaaten obligatorisch. Hinsichtlich der Frage in welchen Mitgliedstaaten Referenden geplant sind, gibt die folgende nach Maurer/Stengel erstellte Tabelle Auskunft.

Land	Volksentscheid oder -befragung beabsichtigt	Land	Volksentscheid oder -befragung beabsichtigt
Belgien	Ja	Malta	Unwahrscheinlich
Dänemark	Ja	Niederlande	Ja
Estland	Unentschieden	Österreich	Unentschieden
Finnland	Unentschieden	Polen	Ja
Frankreich	Ja	Portugal	Ja
Griechenland	Unwahrscheinlich	Schweden	Unentschieden
Großbritannien	Ja	Slowakei	Unentschieden
Irland	Ja	Slowenien	Unentschieden
Italien	Unentschieden	Spanien	Ja
Lettland	Unentschieden	Tschechische Republik	Ja
Litauen	Unentschieden	Ungarn	Unentschieden
Luxemburg	Ja	Zypern	Unwahrscheinlich

Quellen:

- Hölscheidt, Sven/Putz, Iris, Referenden in Europa, in: DÖV 2003, S. 737 ff.
- Hofmann, Hans, Verfassungsrechtliche Auswirkungen der Ergebnisse des Verfassungskonvents, Zu einer möglichen Volksabstimmung nach Art. 146 GG über die EU-Verfassung, in: ZG 2003, S. 57 ff.
- Maurer, Andreas / Stengel, Andrea, Ein Referendum für Europas Verfassungsvertrag?, Berlin 2004.
- Ferner die Beiträge von Streinz, Rudolf, und Huber, Peter M., in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 2003, Art. 23 Rn. 60-89 (Strein), Art. 146 Rn. 4 – 21 (Huber).
- Text des VVE abrufbar unter:
http://www.europa.eu.int/constitution/constitution_de.htm.

Verfasser: VA Frank Raue, Thomas Ewert (Praktikant), Fachbereich III

Die Europäische Verteidigungsagentur

vom 19.11.2004, lfd. Nr. 40/2004

Die Europäische Verteidigungsagentur (nachfolgend: Agentur), eingerichtet durch eine Gemeinsame Aktion des Rates der Europäischen Union vom 12. Juli 2004 mit Sitz in Brüssel dient der Koordination und Weiterentwicklung der Verteidigungs- und Rüstungspolitik der Mitgliedstaaten der EU. Die Agentur soll unter der politischen Aufsicht des Rates und im Rahmen der jährlich vom Rat vorgegebenen Leitlinien zur Umsetzung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) beitragen. Zu ihren Aufgaben gehören die Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten im Bereich der Krisenbewältigung, die Förderung der Rüstungszusammenarbeit, die Stärkung der industriellen und technischen Basis der Verteidigungsindustrie, die Schaffung eines international wettbewerbsfähigen europäischen Marktes für Verteidigungsgüter und die Förderung der Verteidigungsforschung und -technologie. Ein Aufbauteam schafft derzeit die Voraussetzungen dafür, dass die Agentur zum Jahresende 2004 ihre Arbeit aufnehmen kann.

Die Agentur baut auf bestehenden Strukturen wie der Beschaffungsgeschäftsbüro OCCAR, der Westeuropäischen Rüstungsorganisation WEAO, der Westeuropäischen Rüstungsgruppe WEAG und dem Prozess des Letter of Intent – Rahmenabkommens (LoI) auf und vernetzt sie. Indem Duplizierungen vermieden, Aktivitäten in den Bereichen Forschung und Entwicklung gebündelt, militärische Forderungen systematisch erfasst, Fähigkeiten definiert und daraus Empfehlungen an die Verteidigungsminister im Rat der EU über zu treffende Maßnahmen entwickelt werden, soll die Agentur Synergieeffekte nutzen und zu größerer Effizienz bei der Umsetzung gemeinsamer Rüstungsziele und Beschaffung führen. Die Agentur steht grundsätzlich allen Mitgliedstaaten zur Beteiligung offen. Die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in Verteidigungsangelegenheiten bleiben ausdrücklich unberührt. Mit Ausnahme von Dänemark haben alle Mitgliedstaaten Teilnahmeerklärungen abgegeben. Einzelne Gruppen von Mitgliedstaaten können der Agentur neben allgemeinen Aufgaben Ad-hoc-Projekte antragen, deren Finanzierung in der Regel auf die beteiligten Staaten beschränkt ist. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben ist die Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet, kann Verträge schließen und vor Gericht auftreten.

Leiter der Agentur ist der Generalsekretär und Hohe Vertreter für die GASP, zurzeit Javier Solana, der am 29. Juni 2004 in seinem Amt für weitere fünf Jahre bestätigt wurde. Zentrales Entscheidungsgremium ist ein Lenkungsausschuss bestehend aus den Verteidigungsministern der beteiligten Mitgliedstaaten oder deren Vertretern sowie einem nicht stimmberechtigten Mitglied der Europäischen Kommission. Der Lenkungsausschuss trifft mit wenigen Ausnahmen Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit. Die laufende Verwaltung der Agentur obliegt dem zum Hauptgeschäftsführer ernannten Briten Nick Witney und seinem deutschen Stellvertreter Dr. Hilmar Linnenkamp. Der Agentur werden unmittelbar eingestellte Bedienstete, abgeordnete nationale Experten sowie Beamte der Europäischen Gemeinschaft angehören. Nach dem am 21. September 2004 beschlossenen Personalstatut dürfen die unmittelbaren Bediensteten keine Weisungen von Regierungen, Behörden oder Personen außerhalb der Agentur entgegennehmen.

Finanziert wird die Agentur aus Beiträgen der Mitgliedstaaten. Programme können über zweckgebundene Beiträge der EU (Gemeinschaftshaushalt) oder auch dritter Parteien ko-finanziert werden. Das Budget für das Haushaltsjahr 2004 beläuft sich auf knapp 1,8 Mio. Euro. Am 13. September 2004 beschloss der Rat unter Festlegung des Vergabeverfahrens Finanzvorschriften für den Gesamthaushaltsplan der Agentur. Der erste vom Rat einstimmig zu billigende dreijährige Finanzrahmen ist für 2006-2008 vorgesehen.

Die Agentur kann bei Bedarf und nach einstimmiger Billigung durch den Rat Verwaltungsvereinbarungen treffen. Arbeitsbeziehungen sollen zu Lol, OCCAR, WEAG/WEAO und – mit dem Ziel gegenseitiger Transparenz und kohärenter Entwicklung – auch zu den einschlägigen NATO-Gremien aufgebaut werden. Dabei sollen die bestehenden Strukturen im Rahmen des Streikräfteplanungs- und -überprüfungsprozesses genutzt und der für die Zusammenarbeit und Konsultationen zwischen EU und NATO festgelegte Rahmen in vollem Umfang eingehalten werden.

Inwieweit die dem Rat unterstellte Agentur im Sinne der ihr zugedachten, umfassenden Aufgaben planend und erfolgreich mitgestaltend wirken kann, wird nicht zuletzt davon abhängen, in welchem Umfang ihr Mitgliedstaaten Aufgaben übertragen werden. Im Grünbuch „Beschaffung von Verteidigungsgütern“, mit dem die Kommission zum schrittweisen Aufbau eines transparenten und offenen europäischen Marktes für Verteidigungsgüter beitragen will, werden als

zweckdienliche Maßnahmen zur Förderung von Gemeinschaftsinitiativen bei der Beschaffung zum einen die Erläuterung des bestehenden Rechtsrahmens im Hinblick auf Art. 296 EGV mittels rechtsunverbindlicher Mitteilungen und zum anderen die Ausarbeitung einer Richtlinie zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe von Verteidigungsaufträgen als mögliche Instrumente identifiziert. Der Konsultationsprozess zum Grünbuch dauert bis Ende Januar 2005 an.

Der zwischenzeitlich unterzeichnete Vertrag über eine Verfassung für Europa erwähnt die Agentur in den Art. I-41 Abs. 3 UAbs.2 und III-311. Art. I-41 Abs. 3 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der Union zur Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zivile und militärische Fähigkeiten zur Verfügung stellen und eine Verteidigungsagentur gründen, zu deren Aufgaben u.a. gehört, den operativen Bedarf zu ermitteln, Maßnahmen zur Bedarfsdeckung zu fördern sowie sich an der Festlegung einer europäischen Politik im Bereich der Fähigkeiten und der Rüstung zu beteiligen und den Rat insoweit zu unterstützen. Mit der Gründung der Agentur wird diese Bestimmung inhaltlich bereits umgesetzt. Art. III-311 beschreibt die Aufgaben der Agentur und regelt in Abs. 2 u.a., dass die Agentur ihre Aufgabe erforderlichenfalls in Verbindung mit der Kommission versieht.

Quellen und Literatur:

- Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur, ABl. EG 2004 Nr. L 245/17.
- Beschluss 2004/658/GASP des Rates vom 13. September 2004 über die Finanzvorschriften für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Verteidigungsagentur, ABl. EG 2004 Nr. L 300/52.
- Beschluss Nr. 12431/04 des Rates vom 21. September 2004 über das Statut der Bediensteten der Europäischen Verteidigungsagentur.
- Albers, Peter, Die Europäische Verteidigungsagentur, Europäische Sicherheit 9/2004, S. 12-15.
- Hermann, Wolfgang, Europäische Verteidigungsagentur: Hintergrund und Sachstand, Wehrtechnik 1/2004, S. 56-59.
- Grünbuch Beschaffung von Verteidigungsgütern vom 23. September 2004, KOM(2004) 608 endg.

Verfasser/in: *RD'n Heike Baddenhausen-Lange,
Wolfram Spelten (Rechtsreferendar), Fachbereich XII*

Schutzklauseln im EU-Beitrittsvertrag

vom 19.11.2004, lfd. Nr. 41/2004

1. Einleitung

Im Beitrittsvertrag mit den zehn neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU), der am 1. Mai 2004 in Kraft getreten ist, finden sich Schutzklauseln („safeguard clauses“), die für die ersten drei Jahre der Mitgliedschaft ein vereinfachtes Verfahren für Schutzmaßnahmen vorsehen. Diese Schutzklauseln unterscheiden sich von den zeitlich befristeten Übergangsbestimmungen, die unter anderem in den Bereichen Landwirtschaft, Arbeitnehmerfreizügigkeit und Umweltschutz ausgehandelt wurden. Sie erlauben unter bestimmten Voraussetzungen Abweichungen von den Bestimmungen des EG-Vertrages (EGV) und des Beitrittsvertrages, um im Einzelfall unvorhergesehene Probleme des Beitrittsprozesses zu lösen.

Dabei können zwei verschiedene Kategorien von Schutzklauseln unterschieden werden: Einerseits Bestimmungen, die dem Schutz der nationalen Wirtschaft vor beitriffsbedingten Beeinträchtigungen dienen, und andererseits Bestimmungen, die einen Sanktionsmechanismus bei der Nichteinhaltung von Beitrittsverpflichtungen enthalten.

2. Bestimmungen zum Schutz der nationalen Wirtschaft

Nach Art. 37 der Beitrittsakte, die Bestandteil des Beitrittsvertrages ist, können alte und neue Mitgliedstaaten für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren nach dem Beitritt „bei Schwierigkeiten, welche einen Wirtschaftszweig erheblich und voraussichtlich anhaltend treffen oder welche die wirtschaftliche Lage eines bestimmten Gebiets beträchtlich verschlechtern können“, bei der Europäischen Kommission eine Genehmigung zur Anwendung von Schutzmaßnahmen beantragen. Diese entscheidet im Dringlichkeitsverfahren – auf Antrag sogar binnen fünf Arbeitstagen – über Art und Ausmaß der Schutzmaßnahmen.

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

Schutzklauseln dieser Kategorie sind im Europa- und Völkerrecht weit verbreitet. Im EGV finden sich jedoch fast ausschließlich Bestimmungen, die den Mitgliedstaaten Ausnahmen von den allgemeinen Vorschriften erlauben, um übergeordnete Allgemeininteressen *nichtwirtschaftlicher Art* zu schützen. Zu nennen sind beispielsweise Art. 30, 90 Abs.10, 174 Abs.2 UAbs.2 und 296 EGV, die unter anderem Ausnahmen zum Schutz der Sicherheitsinteressen, der öffentlichen Sittlichkeit, der Gesundheit von Menschen und Tieren oder der Umwelt zulassen.

Schutzklauseln *wirtschaftlicher Art* dagegen sind dem Europarecht, das auf eine möglichst umfassende Realisierung eines Gemeinsamen Marktes ausgerichtet ist, grundsätzlich fremd. Zur Anwendung gelangten sie allerdings schon in früheren Assoziations- und Beitrittsverträgen, etwa in Art. 112 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum aus dem Jahre 1992 oder in Art. 152 der Akte über die Aufnahme von Norwegen, Österreich, Finnland und Schweden aus dem Jahre 1994. Grund dafür sind die wirtschaftlichen Störungen, die bei der mit einer Grenzöffnung verbundenen Umbruchsituation in besonderem Maße auftreten können.

3. Bestimmungen zur Sanktionierung von Rechtsverstößen

Eine andere Zielrichtung verfolgen Art. 38 und 39 der Beitrittsakte, nach denen die Kommission in bestimmten Fällen Maßnahmen erlassen kann, um gegen die Nichteinhaltung von Beitrittsverpflichtungen vorzugehen. Diese zweite Kategorie von Schutzmaßnahmen trifft ausschließlich die Beitrittsländer und stellt eine neue Form eines Sanktionsmechanismus dar.

Art. 38 der Beitrittsakte betrifft allgemeine Verstöße der neuen Mitgliedstaaten gegen ihre im Rahmen der Beitrittsverhandlungen eingegangenen Verpflichtungen. Wird dadurch eine „ernste Beeinträchtigung des Funktionierens des Binnenmarktes“ oder die unmittelbare Gefahr einer solchen Beeinträchtigung hervorgerufen, so kann die Kommission auf Antrag eines Mitgliedstaates oder auf eigene Initiative geeignete Maßnahmen erlassen. Ein Beispiel für eine Maßnahme nach Art. 38 wäre die Aussetzung binnenmarktrechtlicher Bestimmungen, die den betroffenen neuen Mitgliedstaat begünstigen. Vorrang vor einem Vorgehen nach Art. 38 haben jedoch sektorale Schutzmechanismen, wie sie etwa im Bereich der Lebensmittelsicherheit oder dem Straßenverkehr im Besitzstand verankert sind.

Art. 39 der Beitrittsakte betrifft die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen in den Bereichen Zivil- und Strafrecht. Treten in diesen Be-

reichen in einem neuen Mitgliedstaat „ernste Mängel“ auf oder besteht die Gefahr solcher Mängel, kann die Kommission wie in Art. 38 auf Antrag eines Mitgliedstaates oder auf eigene Initiative geeignete Maßnahmen erlassen. Ein Beispiel hierfür wäre die Aussetzung der Anerkennung von Haftbefehlen, die der betroffene neue Mitgliedstaat erlassen hat.

Die auf Art. 38 und 39 gestützten Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein und dürfen nicht länger als unbedingt nötig aufrechterhalten werden. Obwohl der Anwendungsbereich der Bestimmungen auf einen Zeitraum von drei Jahren beschränkt ist, dürfen einmal erlassene Maßnahmen auch danach noch angewandt werden, wenn die einschlägigen Verpflichtungen noch nicht erfüllt sind.

Anders als beim klassischen Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV muss bei den Schutzklauseln der Art. 38 und 39 nicht zuerst der Europäische Gerichtshof angerufen werden, bevor von der Kommission Maßnahmen erlassen werden dürfen. Diese Bestimmungen stellen deshalb ein schnelles und wirksames Mittel bereit, um gegen die Nichteinhaltung von Beitrittsverpflichtungen vorzugehen.

Quellen:

- Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik über den Beitritt zur Europäischen Union vom 16. April 2003, ABl. EG 2003 Nr. L 236/17.
- Akte über die Bedingungen des Beitritts der zehn neuen Mitgliedstaaten und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge vom 16. April 2003, ABl. EG 2004 Nr. L 236/33.
- Beide Dokumente auch im Internet unter http://europa.eu.int/eur-lex/de/archive/2003/l_23620030923de.html.
- Sack, Jörn, Neuartiges System von Schutzklauseln im Beitrittsvertrag 2003, EuZW 23/2002, S. 706.

*Verfasser: ORR Schlichting, Wolfram Spelten (Rechtsreferendar),
Fachbereich XII*

10 Jahre EU-Ausschuss

vom 13.12.2004, lfd. Nr. 44/2004

Am 15. Dezember 1994 konstituierte der Bundestag den „Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union“. Bis zur ersten

Direktwahl der Mitglieder des Europäischen Parlamentes 1979 hatte die Entsendung von Mitgliedern des Bundestages ins Europäische Parlament eine enge personelle Verzahnung und so eine Abstimmung zwischen dem nationalen und europäischen Parlament gewährleistet. Nach 1979 wurden in Folge verschiedene Formen der Mitwirkung des Bundestages in europäischen Angelegenheiten von der Europa-Kommission des Bundestags über den Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses für die Fragen der Europäischen Gemeinschaft, den EG-Ausschuss und den Sonderausschuss Europäische Union erprobt und dabei schrittweise ausgebaut.

Mit dem Vertrag von Maastricht hatten die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zusätzliche hoheitliche Aufgaben auf die europäische Ebene übertragen. Dadurch verschärften sich die Schwierigkeiten, die sich dem Bundestag seit den Römischen Verträgen von 1957 bei der Mitgestaltung europapolitischer Entscheidungen stellten: Eine effiziente Verarbeitung der Vielzahl an europäischen Rechtssetzungsmaßnahmen hatte sich im Rahmen der bestehenden Strukturen als ebenso problematisch erwiesen wie die zeitnahe Einwirkung auf die Bundesregierung, dem zentralen nationalen Entscheidungsträger auf europäischer Ebene.

Mit dem Maastrichter Vertrag wurden die Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der EU durch Aufnahme eines neuen Art. 23 ins Grundgesetz gestärkt. Gleichzeitig wurde Art. 45 GG eingefügt, der die Einsetzung des EU-Ausschuss mit bestimmten besonderen Rechten festlegte und diesem Ausschuss Verfassungsrang zuwies – eine erhöhte Bestandsgarantie, die nur drei weiteren Ausschüssen des Bundestages zukommt. Die Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages wurden auch institutionell abgesichert. Damit fand ein Meilenstein der europäischen Integration, die Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht, seine Ausprägung innerhalb der Organisation des Deutschen Bundestages.

Der EU-Ausschuss nimmt in vielerlei Hinsicht bis heute eine Sonderstellung ein. Seine Beratungstätigkeit beschränkt sich nicht auf einen bestimmten Politikbereich, sondern umfasst alle zentralen integrationspolitisch relevanten Vorhaben auf europäischer Ebene von der Erweiterung über die Herstellung des Binnenmarktes bis hin zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Aufgrund dieser ressortübergreifenden Querschnittszuständigkeit durchbricht er die Regel der Spiegelbildlichkeit von Bundesministerien und Parlamentsausschüssen.

Besonderheiten weist auch die Zusammensetzung des EU-Ausschusses auf. Neben 33 Bundestagsabgeordneten gehören ihm in der 15. Wahlperiode 15 Mitglieder des Europäischen Parlaments an, allerdings ohne Stimmrecht. Zahlreiche Mitglieder des EU-Ausschusses gehören gleichzeitig als ordentliche Mitglieder anderen Fachausschüssen des Bundestages an. Dadurch erlangt der EU-Ausschuss nicht nur die für seine Querschnittsaufgabe notwendige breit gestreute Fachkompetenz in der Wirtschafts-, Haushalts- und Finanzpolitik ebenso wie in der Innen- und Rechtspolitik und der Außen- und Sicherheitspolitik, sondern er kann auch seine Arbeit, die sich oft mit den Aufgabenfeldern anderer Ausschüsse überschneidet, parlamentsintern besser koordinieren. Der Vorsitz im Ausschuss wird traditionell von einem Abgeordneten der stärksten Oppositionsfraktion wahrgenommen. Vorsitzender ist derzeit Matthias Wissmann (CDU/CSU).

Der EU-Ausschuss verfügt über besondere Rechte bei der Behandlung von sog. EU-Vorlagen. Entwürfe von Richtlinien und Verordnungen, über die die Bundesregierung den Bundestag gemäß Art. 23 Abs. 2 S. 2 GG und dem Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag zum frühestmöglichen Zeitpunkt unterrichten muss, werden dem im Sekretariat des EU-Ausschusses angesiedelten Europabüro unmittelbar zugeleitet. In Abstimmung mit den Fachausschüssen werden sodann Überweisungsvorschläge erarbeitet. Neben dieser Schaltstellenfunktion in der Frühphase der Beratung verfügt der EU-Ausschuss über weitere besondere Befugnisse und kann beispielsweise zu Unionsvorlagen, die federführend von einem Fachausschuss behandelt werden, noch bis kurz vor deren Beratung Änderungsanträge stellen, was ihm eine flexible Einarbeitung unvorhergesehener Entwicklungen in Brüssel ermöglicht.

Gem. Art. 45 S. 2 GG in Verbindung mit § 93 a der Geschäftsordnung des Bundestages kann der EU-Ausschuss ermächtigt werden, gegenüber der Bundesregierung die Rechte des Bundestages wahrzunehmen. Damit ist die Möglichkeit gegeben, im Einzelfall flexibel und zeitnah auf die Sitzungsrhythmen der europäischen Entscheidungsgremien reagieren zu können. Von dieser besonderen Möglichkeit hat der EU-Ausschuss in ausgewählten Einzelfällen Gebrauch gemacht, etwa im Zusammenhang mit der Grundrechte-Charta, der europäischen Betrugsbekämpfungseinheit OLAF oder dem Europäischen Verfassungskonvent.

Die besondere Dynamik der Entwicklung der europäischen Rechtsetzung verlangt für eine effiziente Mitwirkung des nationalen Ge-

setzgebers eine möglichst umfassende sog. ex-ante-Befassung mit gesetzgeberischen Vorhaben. Gestaltungsmöglichkeiten nationaler Gesetzgeber, die infolge von Kompetenzverlagerungen entfallen, können potenziell nur über die Einflussnahme auf europäischer Ebene kompensiert werden, was wiederum umfassende und rechtzeitige Information und Befassung voraussetzt. Der EU-Ausschuss wird vor und nach den Sitzungen des Ministerrates von der Bundesregierung unterrichtet. Mit den Mitgliedern der Europäischen Kommission pflegt der Ausschuss einen regelmäßigen Informations- und Gedankenaustausch. Kontinuierlich überprüft er den Stand der Umsetzung europäischer Richtlinien in deutsches Recht. Der Ausschuss unterhält enge Kontakte zu den Parlamenten anderer EU-Mitgliedstaaten und der Beitrittskandidaten, sowohl auf bilateraler Basis als auch im Rahmen der 1989 gegründeten „Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europa-Angelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union“ (COSAC). So fügen sich Einzelaspekte und Verfahrensweisen zusammen zur Europa-kompetenz und Europafähigkeit des Parlamentes.

Der europäische Verfassungsvertrag und die ihm beigefügten Protokolle über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union sehen vor, dass in Zukunft die nationalen Parlamente im Rahmen eines „Frühwarnmechanismus“ über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wachen. Ihnen werden unmittelbar die Entwürfe europäischer Gesetzgebungsakte zugeleitet und sie erhalten unmittelbar alle Konsultationsdokumente der Kommission, die Rechtsetzungsprogramme sowie Dokumente zu politischen Strategien und müssen sich verfahrensrechtlich auf diese neuen Herausforderungen einstellen. Dieser Prozess hat der Diskussion über die Europakompetenz des Bundestages und die Rolle des nationalen Gesetzgebers neue Dynamik verliehen. Mit der parlamentarischen Mitverantwortung können in Zukunft Legitimität und Transparenz der europäischen Rechtsetzung weiter verbessert werden.

Quellen:

- Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente, CIG 87/04 ADD 1.
- Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, CIG 87/04 ADD 1.
- Michael Fuchs, Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/244, S. 3 ff.
- Annette Elisabeth Töller, Dimensionen der Europäisierung – Das Beispiel des Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/244, S 25 ff.

Verfasser/in: *RD'n Heike Baddenhausen-Lange,
Wolfram Spelten (Rechtsreferendar), Fachbereich XII*

Finanzen – Haushalt – Bundesvermögen – Steuern

Konnexitätsprinzip

vom 3.5.2004, lfd. Nr. 8/2004

Zu den Themen, mit denen sich die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung befasst, gehört auch die Verteilung der staatlichen Aufgaben und die Aufteilung der damit verbundenen Ausgaben. Die Aufgaben- und die Ausgabenverantwortung sind durch das Konnexitätsprinzip miteinander verknüpft.

1. Allgemeine Lastenregel auf Bundesebene

Nach der Lastenverteilungsregel des Grundgesetzes, Art. 104 a Abs.1 GG, tragen der Bund und die Länder – vorbehaltlich anderer Bestimmungen des Grundgesetzes – „gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben.“ Die Verwaltungskompetenzen sind damit auch für die Verteilung der Ausgabenlasten maßgeblich: Die Kosten der Erfüllung einer staatlichen Aufgabe trägt die Ebene, die die Verwaltungszuständigkeit dafür besitzt (**Prinzip der Vollzugskausalität**). Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung kommt es demgegenüber nicht darauf an, wer die kostenauslösende Aufgabenregelung getroffen oder auf sonstige Weise die Ausgaben veranlasst hat.

Die Kommunen sind in die Lastenverteilung des Grundgesetzes nicht einbezogen. Art. 104 a GG regelt nur die Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis. Gemeinden und Gemeindeverbände werden vom Grundgesetz aber als Bestandteil der Länder behandelt und sind deshalb in Art. 104 a GG nicht genannt.

2. Das Konnexitätsprinzip in den Landesverfassungen

Art. 28 Abs. 2 S. 3 GG sieht die finanzielle Eigenverantwortung der Gemeinden als Grundlage ihrer Selbstverwaltung. Alle Landesverfassungen der Flächenländer enthalten Regelungen, die das Konnexitätsprinzip insofern berücksichtigen, als das Land nur dann Aufgaben auf die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände übertragen kann, wenn

es gleichzeitig die Verantwortung für die Finanzen übernimmt, die mit der Erfüllung der Aufgaben verbunden sind. Im Wesentlichen ist zwischen dem strikten und dem relativen Konnexitätsprinzip zu unterscheiden:

Das relative Konnexitätsprinzip (z.B. Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) verpflichtet den Gesetzgeber, bei einer Aufgabenzuweisung eine Regelung hinsichtlich der Kostendeckung zu treffen, ohne jedoch zu einem vollständigen finanziellen Ausgleich zu verpflichten.

Nach dem strikten Konnexitätsprinzip (z.B. Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein) dürfen nur dann Aufgaben übertragen werden, wenn die Gemeinden einen gleichzeitigen und vollständigen Kostenausgleich erhalten.

Das in den Landesverfassungen verankerte Konnexitätsprinzip schützt damit die Kommunen vor der Übertragung kostenträchtiger Aufgaben, die ihren Finanzspielraum zusätzlich einengen und sie in ihrer durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleisteten Selbstverwaltung einschränken. Diese Regelungen der Landesverfassungen gelten jedoch nur für landesgesetzlich übertragene Aufgaben.

3. Problemstellung und Reformvorschläge

Auf der Grundlage des Art. 84 Abs. 1 GG können jedoch den Kommunen auch durch Bundesgesetz unmittelbar Aufgaben übertragen werden, die für diese zu Mehrbelastungen führen. Das Kernproblem der Kommunen besteht darin, dass dieser unmittelbare Durchgriff des Bundes nicht mit der Verpflichtung zum Ausgleich der entstehenden Kosten verbunden ist. Gerade durch Art. 104 a Abs. 1 GG ist der Bund in diesen Fällen daran gehindert, die Kostenlasten zu übernehmen. Die Länder wiederum sind weder auf Grund von Art. 104 a Abs. 1 GG noch auf Grund ihrer eigenen landesverfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzipien verpflichtet, die Kosten auszugleichen, die den Kommunen durch eine Aufgabenzuweisung des Bundes entstehen. Als negative Beispiele in der Vergangenheit für einen solchen unmittelbaren Durchgriff des Bundes auf die Kommunen werden die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz (§ 24 SGB VIII) und die Zuständigkeit der Kreise und kreisfreien Städte für die Grundsicherung (§ 4 GSIG) angeführt.

Zur Lösung dieses Problems werden verschiedene Ansätze vertreten:

So wird zum einen gefordert, ein Konnexitätsprinzip im Grundgesetz zu verankern, das nach dem Prinzip der Gesetzeskausalität zu Lasten

des Gesetzgebers geht („Wer bestellt, bezahlt“). Bereits seit längerem werden verschiedene Möglichkeiten der Normierung eines derartigen Konnexitätsprinzips diskutiert, so z.B. eine Änderung des Art. 104 a GG oder eine Verankerung in Art. 28 Abs. 2 GG. Gegen die Einführung eines Konnexitätsprinzips entsprechend der Gesetzeskausalität werden allerdings auch erhebliche Bedenken erhoben. Es widerspreche dem System der Finanzverfassung, nach dem nur die Länder „föderalistische Partner“ des Bundes seien, wenn auf diese Weise unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Kommunen begründet würden. Auch würde dies den allgemeinen Bestrebungen, Mischfinanzierungen abzubauen und Finanztransfers in Grenzen zu halten, zuwider laufen und die Verantwortlichkeiten der staatlichen Ebenen verwischen.

Zum anderen wird gefordert, Art. 84 Abs.1 GG dahingehend zu ändern, dass der unmittelbare Durchgriff des Bundes auf die Kommunen unterbunden wird. Damit würde jedoch – so die Kritik – ein Instrument abgeschafft, das sich in bestimmten Aufgabenbereichen wegen eines überwiegenden gesamtstaatlichen Interesses als notwendig erweisen kann.

Vorgeschlagen wird deshalb, durch eine Präzisierung der Voraussetzungen für den Bundesdurchgriff in Art. 84 Abs. 1 GG das Recht des Bundes, Gemeinden bzw. Gemeindeverbände zur Gesetzesausführung zu bestimmen, zu begrenzen. Verbunden wird damit die Forderung nach einem auf die Ausnahmefälle des zulässigen Durchgriffs beschränkten Konnexitätsprinzip zu Gunsten der Kommunen, bei dessen Ausgestaltung direkte Finanztransfers zwischen Bund und Kommunen verhindert werden könnten.

Quellen:

- R Emmert, Dr. Barbara, Die verfassungsrechtliche Stellung der Gemeinden bei der Zuweisung überörtlicher Aufgaben durch Bundesgesetz in: Verwaltungs-Archiv, 94. Band, Heft 4 2003, S. 459-482.
- Schliesky, Dr. Utz, Gemeindefreundliches Konnexitätsprinzip in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 17 2001, S. 714-723.
- Schoch, Friedrich, Konnexitätsprinzip und verfassungsrechtliche Probleme bei der Übertragung von Aufgaben durch den Bund auf die Kommunen in: Der Landkreis, 73 (2003), S. 484-489.
- Wagner, Dr. Christian; Rechenbach, Dagmar, Konnexitätsprinzip ins Grundgesetz! In: Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 9 2003, S. 308-314.

Verfasser: MR René Probst, RD Wolfgang Hinz und Referendarin Juliane Seidel, Haushaltsausschuss

Teilwertabschreibung

vom 3.8.2004, Ifd. Nr. 16/2004

Nach § 238 Abs. 1 Handelsgesetzbuch (HGB) ist jeder Kaufmann verpflichtet, Bücher zu führen und in diesen seine Handelsgeschäfte und die Lage seines Vermögens nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung ersichtlich zu machen. In diesem Zusammenhang verpflichtet § 242 Abs. 1 HGB den Kaufmann, zu Beginn seines Handelsgewerbes und für den Schluss eines jeden Geschäftsjahrs einen Abschluss aufzustellen, der das Verhältnis seines Vermögens (Anlagevermögen, Umlaufvermögen) und seiner Schulden darstellt, sog. Eröffnungsbilanz bzw. Bilanz. Diese *Handelsbilanz* dient zum einen als jährlich aufzustellende Erfolgsbilanz der Errechnung des im abgelaufenen Wirtschaftsjahr erzielten Gewinns, zum anderen als Vermögensbilanz der wertmäßig richtigen Darstellung des Vermögens.

Um zu gewährleisten, dass tatsächlich ein möglichst zutreffendes Bild der Vermögens- und Ertragslage des Unternehmens gezeichnet wird, enthält das Handelsrecht neben formellen auch bestimmte materielle Anforderungen an Buchführung und Bilanz. Zu diesen gehören vor allem das Prinzip der Wahrheit und Vollständigkeit sowie das allgemeine so genannte Vorsichtsprinzip, wonach „vorsichtig“ zu bewerten ist. Dies bedeutet, dass sich ein Unternehmen insbesondere im Interesse seiner Gläubiger nie „reicher“, sondern eher „ärmer“ zu rechnen hat, als es tatsächlich ist. Eine spezielle Ausprägung des Vorsichtsprinzips ist dabei das sog. *Niederstwertprinzip* (§ 253 Abs. 2 und 3 HGB). Danach *muss* bei Wertminderungen bei Umlagevermögen in jedem Fall, bei Anlagevermögen bei voraussichtlich dauernder Wertminderung auf den niedrigeren Wert abgeschrieben werden. Maßgeblich ist dabei der am Bilanzstichtag beizulegende Wert bzw. der entsprechende niedrigere Börsen- oder Marktpreis.

Die unter Beachtung der obigen Grundsätze aufgestellte Handelsbilanz ist zugleich Grundlage der steuerlichen Gewinnermittlung. Die *Steuerbilanz* wird somit aus der Handelsbilanz abgeleitet. Das Bindeglied zwischen Handels- und Steuerbilanz ist dabei § 5 Abs. 1 Einkommensteuergesetz (EStG), wonach buchführungspflichtige und freiwillig buchführende Gewerbetreibende bei der steuerrechtlichen Gewinnermittlung das Betriebsvermögen ansetzen müssen, „das nach den handelsrechtlichen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung auszuweisen ist“. Die Handelsbilanz ist insofern für die Steuerbilanz *maßgeblich*. Dies hat zur Folge, dass die rechtsgültigen handelsrechtlichen Bilanzierungs- und Bewertungsvorschriften auch für die Steuer-

bilanz verbindlich sind, es sei denn, dass steuerrechtliche Vorschriften eine andere Behandlung verlangen. Die Steuerbilanz stellt sich so betrachtet als Handelsbilanz nach Berücksichtigung steuerrechtlicher Vorbehalte dar.

Die Maßgeblichkeit der Handelsbilanz für die Steuerbilanz bezieht sich auch auf die einzelnen Bilanzpositionen. Sind diese handelsrechtlich zutreffend angesetzt und steuerlich nicht zu korrigieren, müssen sie auch in die Steuerbilanz aufgenommen werden. Dabei gelten die handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften aber nur insoweit auch steuerlich, als die §§ 6 und 7 EStG keine andere Bewertung vorschreiben.

§ 6 Abs. 1 EStG regelt die Bewertung der einzelnen Vermögensgegenstände, die als Betriebsvermögen anzusetzen sind. Die **Teilwertabschreibung** ist in § 6 Abs. 1 Nr. 1 EStG für die Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens und in Nr. 2 für die sonstigen Wirtschaftsgüter geregelt. Fällt danach der in der Bilanz angesetzte Wert (Buchwert) eines Wirtschaftsgutes z.B. durch technischen Fortschritt oder eine Katastrophe schlagartig unter den Betrag, zu dem es ursprünglich angeschafft oder hergestellt wurde bzw. mit dem es im vergangenen Bilanzjahr in den Büchern steht, so kann der verbliebene Teilwert des Wirtschaftsgutes angesetzt werden, sofern die Wertminderung voraussichtlich dauerhaft ist. Der Teilwert ist dabei nach § 6 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 der Betrag, den ein Erwerber des ganzen Betriebs im Rahmen des Gesamtkaufpreises für das einzelne Wirtschaftsgut ansetzen würde, wobei davon ausgegangen wird, dass der Erwerber den Betrieb fortführt. Die Nachweispflicht für den niedrigeren Teilwert liegt beim Steuerpflichtigen.

Trotz des Wortlautes in § 6 Abs. 1 EStG („kann“) besteht tatsächlich *kein* Wahlrecht zwischen Teilwert und (höherem) Buchwert. Vielmehr *muss* aufgrund der Maßgeblichkeit der Handelsbilanz, für die das Niederstwertprinzip gilt (s.o.), auch steuerrechtlich der niedrigere Teilwert angesetzt werden.

Die Voraussetzung der *voraussichtlich dauernden Wertminderung* wurde zum 1. Januar 1999 in das Einkommensteuergesetz aufgenommen. Der Begriff ist dem § 253 Abs. 2 HGB entlehnt, wo er nur für das Anlagevermögen gilt. Steuerlich ist er jedoch auch für das Umlaufvermögen zu beachten.

Unter einer dauernden Wertminderung versteht die Finanzverwaltung ein voraussichtlich nachhaltiges Absinken des Werts des Wirtschaftsgutes unter den maßgeblichen Buchwert. Eine nur vorübergehende Wertminderung reicht nicht aus. Die Wertminderung ist voraussichtlich dann nachhaltig, wenn der Steuerpflichtige hiermit am Bilanzstichtag aufgrund objektiver Anzeichen ernsthaft zu rechnen hat.

Grundsätzlich ist von einer voraussichtlich dauernden Wertminderung auszugehen, wenn der Wert des Wirtschaftsgutes die Bewertungsobergrenze während eines erheblichen Teils der voraussichtlichen Verweildauer im Unternehmen nicht erreichen wird. Wertminderungen aus besonderem Anlass wie Katastrophen etc. sind in der Regel von Dauer. Zusätzliche Erkenntnisse sind bis zum Zeitpunkt der Aufstellung der Handelsbilanz (oder – wenn keine aufzustellen ist – der Steuerbilanz) zu berücksichtigen.

Selbst bei Vorliegen einer dauernden Wertminderung ist eine Teilwertabschreibung ausgeschlossen, sofern ein Missbrauch steuerlicher Gestaltungsmöglichkeiten vorliegt. Ein solcher könnte beispielsweise vorliegen, wenn bei einem Unternehmenskauf der Kaufpreis (auch) deshalb so hoch kalkuliert worden ist, um später über die Möglichkeit der Teilwertabschreibung zu einer steuerlichen Entlastung zu kommen. *Sonderregelungen* bzgl. der Teilwertabschreibung gelten für Kapitalgesellschaften. Für diese wurde ab 2002 festgeschrieben, dass Teilwertabschreibungen auf Beteiligungen an anderen Unternehmen steuerlich nicht mehr geltend gemacht werden können (§ 8 b Abs. 3 Körperschaftsteuergesetz (KStG)). Dadurch können Kursverluste den Gewinn nicht mehr mindern. Im Gegenzug werden Gewinne aus der Veräußerung von Beteiligungen steuerlich nicht berücksichtigt.

Zu beachten ist schließlich auch die Einführung eines *strikten Wertaufholungsgebotes* seit dem 1. Januar 1999. Steuerlich kann seitdem der niedrigere Teilwert nicht mehr beibehalten werden, wenn er wieder gestiegen ist. Er kann vielmehr nur dann beibehalten werden, wenn der Steuerpflichtige zu jedem Bilanzstichtag den jeweiligen niedrigeren Teilwert nachweist. Kann er dies nicht, muss wegen der Erhöhung des Wertes des Wirtschaftsgutes nach der vorangegangenen Teilwertabschreibung wieder zugeschrieben werden. Die Zuschreibung kann dabei höchstens auf die Anschaffungs- oder Herstellungskosten oder den an ihre Stelle tretenden Wert erfolgen. Beim abnutzbaren Anlagevermögen sind außerdem Absetzungen für Abnutzung, erhöhte Absetzungen und Sonderabschreibungen vorzunehmen.

Eine Reduzierung des zu versteuernden Gewinnes durch Teilwertabschreibungen auf Null ist ab 2004 durch die Einführung einer *Mindestbesteuerung* unmöglich. Seither können Steuerpflichtige Verluste, die sie erlitten haben, im Rahmen des Verlustvortrages grundsätzlich nur noch zu 60 % geltend machen. Damit unterliegen etwaige Gewinne zu mindestens 40 % der Besteuerung.

Quellen:

– BMF-Schreiben vom 25.2.2000 IV C 2 – 14/00.

- Zur Teilwertabschreibung im Steuerrecht / Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Bearb.: Venturini, 1999, mwN.

Verfasser: Karsten Witt, Fachbereich IV

Verpflichtungsermächtigung

vom 20.9.2004, lfd. Nr. 20/2004

Der Begriff der Verpflichtungsermächtigung findet seine gesetzliche Grundlage in den §§ 5, 22 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und § 6 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

Nach dem Grundsatz der **Jährlichkeit des Haushalts** können Verpflichtungen zu Lasten von Ausgaben nur für das laufende Haushaltsjahr eingegangen werden. Die Verpflichtungsermächtigung ist eine Ausnahmeregelung von dem Grundsatz der „zeitlichen Spezialität“ im Rahmen des Haushaltsplans und wurde in der Haushaltsreform von 1969 neu geregelt.

Verpflichtungsermächtigungen sind nach der Legaldefinition des § 6 BHO **Ermächtigungen zum Eingehen von Verpflichtungen zur Leistung von Ausgaben in künftigen Jahren**. Es handelt sich um eine Ermächtigung des Parlaments an die Verwaltung, künftige Haushaltsjahre in rechtlich verbindlicher Form zu belasten. Ein solches haushaltsrechtliches Instrument ist erforderlich, weil die im Bundeshaushalt veranschlagten Ausgaben nur zu Zahlungen im laufenden Haushaltsjahr ermächtigen und mehrjährige Projekte unmöglich machen würden. Das **Fälligkeitsprinzip** des § 11 Abs. 2 BHO, das eine Trennung zwischen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen vorsieht, verlangt eine gesonderte Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen. Im **Unterschied zu den Ausgaben** führt eine Verpflichtungsermächtigung erst zu einem Zahlungsvorgang in dem Jahr, für das sie in Anspruch genommen wird. Umgekehrt dürfen aufgrund einer Verpflichtungsermächtigung keine Zahlungen im laufenden Haushaltsjahr geleistet werden.

Die Verpflichtungsermächtigung hat **zwei Funktionen**:

1. Sie dient der **Sicherung des Budgetrechts** des Parlaments, denn anhand der Verpflichtungsermächtigungen wird die **Vorbelastung**

erkennbar, die durch neue Verpflichtungen für künftige Haushaltsjahre begründet werden soll. Damit kann das Parlament entscheiden, in welchem Umfang es seine Dispositionsfreiheit für künftige Haushaltsjahre einschränken will.

2. Die Verpflichtungsermächtigung ermöglicht der Verwaltung die rechtliche Bindung für künftige Haushaltsjahre und trägt damit zu einer **kontinuierlichen Haushaltswirtschaft** bei. Durch die Veranschlagung von Verpflichtungsermächtigungen verpflichtet sich das Parlament, in künftigen Haushaltsjahren entsprechende Ausgaben bereitzustellen.

Die Voraussetzungen des § 6 BHO für die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans, der die Notwendigkeit und die Leistungserfüllung durch den Bund regelt, gelten für Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen in gleicher Weise.

Die haushaltsrechtliche **Form der Veranschlagung** von Verpflichtungsermächtigungen ist in **§ 16 BHO** geregelt.

Die Verpflichtungsermächtigungen sind bei den nach der Zweckbestimmung in Betracht kommenden Ausgabeteilen zu veranschlagen. Sie sind als Teil der Zweckbestimmung verbindlich nach § 45 Abs. 1 S. 1 BHO.

Für Verpflichtungsermächtigungen gilt wie für Ausgaben der **Grundsatz der Einzelveranschlagung des § 17 Abs. 1 BHO**, d.h. sie sind getrennt nach Zwecken zu veranschlagen. Maßgebend ist die Zweckbestimmung des jeweiligen Ausgabeteils. § 16 BHO enthält keine Aussage, für welchen Zeitraum Verpflichtungsermächtigungen veranschlagt werden können. In der Haushaltspraxis gibt es jedoch beim BMF eine grundsätzliche Tendenz, Verpflichtungsermächtigungen auf den Zeitraum der fünfjährigen Finanzplanung zu begrenzen, z.B. wenn es um Verpflichtungsermächtigungen für Forschungsprojekte geht. Ziel ist es, die Vorbelastungen für künftige Haushaltsjahre möglichst zu begrenzen; haushaltsrechtlich und veranschlagungstechnisch ist dies aber nicht zwingend. Soweit es in der Sache erforderlich ist, längerfristige Verpflichtungen einzugehen, z.B. bei der Abwicklung von Förderprogrammen, Abschluss internationaler Verträge etc., können Verpflichtungsermächtigungen auch für spätere Haushaltsjahre veranschlagt werden. Vor allem im Haushalt des BMZ, des BMBF und des BMVg gibt es Beispiele dafür.

Verpflichtungsermächtigungen, die nicht in Anspruch genommen werden, verfallen mit Ablauf des Haushaltsjahres. Verpflichtungsermäch-

tigungen, die dennoch in den Folgejahren weiterhin benötigt werden, sind daher erneut zu veranschlagen. Dies setzt allerdings voraus, dass der Stand des Gesetzgebungsverfahrens für den nächsten Haushalt noch Änderungen zulässt. Ist dies nicht der Fall, bleibt nur der Weg einer **über- oder außerplanmäßigen Verpflichtungsermächtigung**. Nach § 38 Abs. 1 S. 2 BHO ist dafür ein „unvorhergesehener und unabweisbarer Bedarf“ erforderlich. Es gelten die gleichen Voraussetzungen wie für über- und außerplanmäßige Ausgaben (§ 37 Abs. 1 S. 3 BHO analog).

Die **Voraussetzungen für die Inanspruchnahme** von Verpflichtungsermächtigungen bei der Ausführung des Haushalts und die Fälle, in denen keine Verpflichtungsermächtigung erforderlich ist, sind in **§ 34 Abs. 3 und § 38 BHO** geregelt. Nach § 34 Abs. 3 BHO sind dabei die **Gebote der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit** zu beachten. Dabei ist die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen grundsätzlich nicht von der Einwilligung des BMF abhängig. Die titelbewirtschaftende Behörde entscheidet selbständig und in eigener Verantwortung. Für den Fall aber, dass eine titelgenaue Zuordnung, z. B. innerhalb einer Titelgruppe, nicht möglich ist, oder die einzelnen Jahresbeträge der Gesamtverpflichtungsermächtigung noch nicht angegeben werden können, bedarf nach § 38 Abs. 2 BHO die Inanspruchnahme von Verpflichtungsermächtigungen der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen.

Quellen:

- Bundeshaushaltsordnung, Kommentar, v. Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, Stand: 1. Sept. 2003.
- BMF, Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland, Broschüre.
- Gabler Wirtschaftslexikon, 15. Auflage.
- Brockhaus – Die Enzyklopädie: in 24 Bänden.

Verfasser: MR René Probst, RD Wolfgang Hinz und Referendarin Michelle Karautzki, Haushaltsausschuss

Finanzvorlagen nach § 96 GOBT

vom 20.10.2004, lfd. Nr. 32/2004

Finanzvorlagen sind nach der Legaldefinition des § 96 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) **alle Vorlagen, die wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung oder ihres finanziellen Umfangs geeignet sind, auf die öffentlichen Finanzen des Bundes oder der Länder erheblich einzuwirken und die nicht Haushaltsvorlagen im Sinne des § 95 GOBT sind.** Entscheidendes Abgrenzungskriterium ist daher, ob die Vorlage den Haushalt betrifft (Haushaltsvorlage), oder ob die Vorlage geeignet ist, auf die öffentlichen Finanzen einzuwirken (Finanzvorlagen).

Soll eine Vorlage als Finanzvorlage angesehen werden, muss sie wegen ihrer **grundsätzlichen Bedeutung** oder ihres **finanziellen Umfangs** geeignet sein, auf die öffentlichen Finanzen des Bundes oder der Länder **erheblich einzuwirken**. Grundsätzliche Bedeutung und finanzieller Umfang können dabei alternativ als Voraussetzung geeignet sein, den Charakter einer Finanzvorlage zu begründen. Ob die eine oder die andere Voraussetzung vorliegt, kann jeweils nur im Einzelfall entschieden werden. Das schließt nicht aus, dass der **Haushaltsausschuss einen Grundsatzbeschluss fasst**, der alle Vorlagen aus dem Bereich der Finanzvorlagen ausschließt, die hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen unter einer bestimmten Summe liegen. Derzeit liegt diese Grenze bei rund 5 Mio. €, ohne dass damit eine Einzelfallprüfung ausgeschlossen ist. Da der Charakter der Finanzvorlage jedoch fast ausschließlich durch den finanziellen Umfang und seine Einwirkung auf die öffentlichen Finanzen begründet wird, wird eine Vorlage wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung und ohne finanziellen Umfang nur dann als Finanzvorlage anzusehen sein, wenn sie Regelungen vorsieht, die **abweichend von der bisherigen Praxis als präjudizierend auf die öffentlichen Finanzen und ihr Verhältnis zueinander angesehen werden müssen**.

Unter **Finanzvorlagen** fallen deshalb **alle Entwürfe von Gesetzen** der Bundesregierung, des Bundesrates oder aus der Mitte des Bundestages, **die bei ihrem Vollzug Kosten verursachen**, d.h. Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes, der Länder oder Gemeinden haben. **Ferner** fallen darunter gemäß Art. 59 Abs. 2 GG vorzulegende Verträge sowie die **Verordnungs- und Richtlinienentwürfe der Europäischen Gemeinschaft**.

Finanzvorlagen sind daher **nicht Anträge** oder **Entschließungsanträge** zu Gesetzentwürfen, die auch bei ihrer Annahme durch den Bundestag unterhalb der Gesetzesebene bleiben und deshalb keine Ermächtigung an die Verwaltung darstellen, Ausgaben zu leisten oder Verpflichtungen einzugehen.

Finanzvorlagen werden gemäß § 96 Abs. 2 GOBT nach der ersten Beratung dem **Haushaltsausschuss** und dem zuständigen **Fachausschuss zur Federführung überwiesen**. Hierbei handelt es sich um eine besondere von der Mitberatung abweichende Art der Beteiligung. Unabhängig davon ist es parlamentarische Praxis geworden, Anträge der Bundesregierung auf Zustimmung des Bundestages zum Einsatz bewaffneter Streitkräfte wie Finanzvorlagen zu behandeln, also dem Haushaltsausschuss zu überweisen. Entscheidend ist die Berichtspflicht nach § 96 Abs. 4 und 5.

Ist eine Vorlage im Rahmen der Ersten Lesung wegen fehlender finanzieller Auswirkungen („Kosten: keine“) nicht dem Haushaltsausschuss nach § 96 GOBT überwiesen worden, kann sie trotzdem zur Finanzvorlage werden. Dies ist dann der Fall, wenn der federführende Ausschuss Änderungen beschließt, die von erheblicher finanzieller Auswirkung sind. In diesem Fall hat **der Fachausschuss nach § 96 Abs. 2 GOBT den Präsidenten darüber zu informieren**, damit dieser die jetzt zur Finanzvorlage gewordene Vorlage nachträglich dem Haushaltsausschuss überweist.

Der Haushaltsausschuss hat bei Finanzvorlagen eine **Prüfungs- und Berichtspflicht**, die sich auf die Vereinbarkeit der Vorlage mit dem laufenden Bundeshaushalt und künftigen Bundeshaushalten erstreckt (Abs. 4 S. 1). Hat die Finanzvorlage Auswirkungen auf den laufenden Haushalt, so muss der Haushaltsausschuss zugleich mit seinem Bericht an den Bundestag **Vorschläge zur Deckung von Mindereinnahmen oder Mehrausgaben** oder die Möglichkeit künftiger Deckung im Rahmen der Finanzplanung darlegen (Abs. 4 S. 2). Diese Verpflichtung ergibt sich aus Art. 110 Abs. 1 S. 1 GG, wonach alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen sind, i.V.m. § 11 BHO, der in Ergänzung des Art. 110 GG auf die Vollständigkeit des Haushaltsplanes abzielt.

Bei Einwirkungen der Finanzvorlagen auf die Länderhaushalte hat der Haushaltsausschuss lediglich eine Mitteilungspflicht (Abs. 5). Wenn die Bundesregierung eine Stellungnahme abgegeben hat (Abs. 3), äußert sich der Haushaltsausschuss auch zu dieser Stellungnahme (Abs. 4 S. 3). Empfiehlt der federführende Ausschuss Ablehnung der Vorlage, kann sich der Haushaltsausschuss auf den Hinweis beschränken, dass

die **Berichtspflicht gem. § 96 GOBT entfällt**, wenn der Bundestag dieser Beschlussempfehlung folgt. Hierbei handelt es sich um eine in der Praxis entwickelte Verfahrensvereinfachung, die vor allem bei Gesetzentwürfen der Opposition relevant wird.

Verneint der Haushaltsausschuss die Vereinbarkeit der Finanzvorlage mit der Haushaltslage, kann er also **keinen Deckungsvorschlag** zur Finanzvorlage machen, wird diese dem **Bundestag zur Entscheidung** über eine mögliche Deckung vorgelegt (Abs. 4 S. 4 und 5 GOBT). Gemäß § 96 Abs. 4 S. 5 GOBT gilt eine **Vorlage als erledigt, wenn** die Möglichkeit zur **Deckung** auch vom Bundestag **verneint** wird.

Quellen:

- Ritzel, Bücker, Schreiner, Handbuch für die parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.
- Hans-Achim Roll, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Kommentar, 1. Aufl. 2001.

*Verfasser/in: MR René Probst, RD Wolfgang Hinz und
Referendarin Michelle Karautzki, Haushaltsausschuss*

Gesundheitswesen – Sport

Therapeutisches Klonen

vom 8.3.2004, lfd. Nr. 4/2004

Gegenwärtig wird in der Öffentlichkeit der Begriff „Therapeutisches Klonen“ intensiv diskutiert. Tatsächlich handelt es sich bei „therapeutischem Klonen“ jedoch nicht um eine Therapie, sondern um einen Forschungsansatz mit der Zielsetzung, ihn in Zukunft therapeutisch zu nutzen. Die therapeutische Anwendung liegt allerdings nach wissenschaftlichen Einschätzungen bislang noch in weiter Ferne. Aus diesem Grund wurde in jüngster Zeit mehrfach gefordert, korrekterweise von „Forschungsklonen“ zu sprechen. „Therapeutisches Klonen“ ist ein Oberbegriff für eine Reihe von Klontechniken, d.h. Techniken zur Herstellung identischer, lebensfähiger und unabhängiger Kopien von Zellen eines Lebewesens. Daneben existiert der Begriff des „reproduktiven Klonens“, der ebenfalls einen Oberbegriff für Klontechniken darstellt. Dieser Forschungsansatz setzt sich allerdings zum Ziel, Fortpflanzung zu ermöglichen; d.h. aus der Anwendung dieses Verfahrens soll ein lebensfähiger Organismus, z.B. ein Mensch, hervorgehen.

Techniken, Stand der Forschung: Als Klon (klon, griech.: junger Zweig, Sprössling) bezeichnet man eine genetisch identische Kopie von Zellen bzw. eines gesamten Organismus. Im Tier- und Pflanzenreich kommen Klone auf natürliche Weise vor. So vermehren sich Bakterien, Algen und Pilze durch Teilung, höhere Pflanzen erzeugen Ableger (z.B. Kartoffeln und Erdbeeren). Eineiige Zwillinge sind durch Teilung des frühen Embryos entstandene, natürliche Klone. Im Jahr 1891 gelang Hans Driesch die erste künstliche Erzeugung eines Klons, indem er Seeigel-Embryonen teilte. Hierbei handelte es sich noch um Mehrlingsspaltung, d.h. die Trennung von Zellen im frühen Embryostadium – zu der Zeit noch recht einfach durch heftiges Schütteln. Rund 40 Jahre später, 1930, klonete Hans Spemann durch Abschnüren mit einem Menschenhaar einen Molch. 1951/52 wurde eine grundlegend andere Kloniertechnik zur Reife gebracht und zunächst an Fröschen erprobt. Robert Briggs und Thomas King entfernten den Zellkern aus einer Eizelle eines Frosches und transplantierten dann einen anderen embryonalen Zellkern in die entkernte Eizelle. 1960/1961 konnte ein Frosch aus einer Körperzelle kloniert werden. 1997 wurde

das erste Säugetier, das Schaf Dolly, geboren, das durch Verschmelzen einer Eizelle mit einer ausgewachsenen Körperzelle geklont worden war. Dolly musste allerdings 2003 krankheitsbedingt eingeschläfert werden.

Seitdem wurden eine ganze Reihe von Säugetieren (reproduktiv) geklont, u.a. im Jahr 2000 ein Affe. Zwar ist in den letzten Jahren mehrfach behauptet worden, dass ein Mensch bereits geklont worden sei, doch wird dies von Wissenschaftlern bezweifelt. Bis heute stehen Beweise hierfür aus.

Am 12. Februar 2004 trat eine südkoreanische Arbeitsgruppe um W.S. Hwang und S.M. Moon mit der wissenschaftlichen Publikation über das erste erfolgreiche Klonieren menschlicher embryonaler Stammzellen an die Öffentlichkeit. Bereits 1998 hatten Forscher der Firma Advanced Cell Technology (ACT) erste Bilder geklonter menschlicher lebensfähiger Zellen präsentiert. Allerdings starben diese nach wenigen Zellteilungen. Den südkoreanischen Forschern gelang nun erstmals die langzeitige Kultivierung von geklonten menschlichen Zellen. Für die Durchführung dieses Versuchs spendeten 16 Frauen nach Hormonbehandlung insgesamt 242 Eizellen. Von diesen wurden 176 Eizellen im weiteren Versuchsablauf benutzt und entkernt. Der Zellkern von bestimmten Körperzellen wurde in jede einzelne entkernte Eizelle transferiert. Die Zellen, die hierzu benutzt wurden, stammten je von derselben Frau wie die zugehörige entkernte Eizelle. Für die nachfolgende Kultivierung wurden unterschiedliche Methoden getestet. Insgesamt wurden 30 geklonte Zellen erfolgreich in Kultur genommen. Eine dieser 30 Kulturen konnte als langfristig fortgezüchtete Kultur in geeigneten Nährmedien angelegt werden. In dieser Kultur wiesen die Forscher nach, dass bis zum letzten geprüften Zeitpunkt die Zellen einen normalen Chromosomensatz trugen. Außerdem zeigten sie, dass eine Reihe von Merkmalen (Markern) denen embryonaler Stammzellen entsprechen.

Chancen, Möglichkeiten und Erwartungen: Der Forschung zum „therapeutischen Klonen“ am Menschen liegt die Idee zugrunde, dass man aus geklonten Zellen von erkrankten oder verletzten Menschen (z.B. Krebs, Parkinson, Herz-Kreislaufkrankungen, Diabetes, Osteoporose, Alzheimer, Rückenmarksverletzungen) über den Umweg klonierter, embryonaler Stammzellen mit patienteneigenem Genmaterial transplantierbares, „eigenes“ Ersatzgewebe schaffen kann. Dieses soll eine verbesserte Verträglichkeit und verminderte Abstossreaktion zeigen. Embryonale Stammzellen lassen sich aus (a) abgetriebenen oder abgegangenen Feten, (b) Embryonen aus Reagenzglas-Befruchtung

und (c) den beschriebenen kloniertechnischen Methoden (Kerntransfer) – wie im aktuellen Klonexperiment – gewinnen.

Embryonalen Stammzellen spricht man das Potenzial zu, in nahezu alle Gewebe differenzieren zu können. Allerdings wird in diesem Zusammenhang diskutiert, inwieweit die Zielsetzung der Ersatzgewebetherapie auch durch die Verwendung von menschlichen adulten Stammzellen zu erreichen ist. Hierbei handelt es sich um menschliche Zellen, die noch das Potenzial besitzen, bestimmte Zelltypen – offensichtlich aber nicht alle – zu bilden. Je nachdem aus welchem Gewebe die jeweilige adulte Stammzelle gewonnen wurde, kann sie zu ganz bestimmten Zelltypen ausdifferenzieren. Adulte Stammzellen lassen sich – bislang leider nur in geringen Mengen – aus einer Vielzahl von Organen des erwachsenen Menschen gewinnen, z.B. Gehirn, Knochenmark, Lunge, Leber, Herz, Blut, Muskeln etc. Die Erwartungen, die in die medizinische Anwendung von Stammzellen, sowohl embryonaler wie adulter, gesetzt werden, gehen sehr weit. In einer amerikanischen Studie wird behauptet, dass eine therapeutische Behandlung von rund 128 Millionen Menschen möglich sein könnte. Dies entspricht fast der Hälfte der Bevölkerung der USA.

Seit mehr als 20 Jahren werden adulte Blutstammzellen bereits erfolgreich in der Behandlung von menschlichen Leukämien eingesetzt. Damit wurde die früher übliche Knochenmarktransplantation weitgehend ersetzt. Die Therapie mit adulten Blutstammzellen erwies sich sogar als effektiver. An der Verwendung adulter Stammzellen für die Therapie einer Reihe weiterer Krankheiten wird geforscht. Außerdem konnte gezeigt werden, dass einzelne adulte Stammzellen das Potenzial besitzen, in eine Vielzahl von Geweben zu differenzieren. So wurde für gewisse adulte blutbildenden Stammzellen gezeigt, dass sie in der Lage sind, Zellen zu bilden, die Merkmale von Skelettmuskulatur-, Herzmuskelzellen, Herzhäute, Blut- und Lymphgefäße auskleidende Zellen, Haut-, Nerven-, Leber-, Darm- und Lungenzellen tragen. Dies ist eine Eigenschaft, die man bis dahin nur embryonalen Stammzellen zusprach. Diese bergen trotz der Erfolge, die man im Tiermodell bislang erreicht hat, offensichtlich aber die bislang nicht abschätzbare Gefahr, Krebs zu entwickeln. Ein nicht unerheblicher Prozentsatz von Versuchstieren entwickelt nach verschiedenen Behandlungen mit embryonalen Stammzellen unterschiedliche bösartige Tumore. Zudem bestehen im Gegensatz zu adulten Stammzellen ethische Bedenken. Andererseits wird von vielen Forschern embryonalen Stammzellen ein größeres Potenzial zugesprochen. Dies ist aber nicht endgültig bewiesen. Der Alterungsprozess sowohl embryonaler wie adulter Stammzellen ist bislang ebenfalls nicht vollständig erforscht.

Quellen:

- Hwang WS et al., Evidence of a Pluripotent Human Embryonic Stem Cell Line Derived from a Cloned Blastocyst, Scienceexpress (Science), science.1094515, 2004.
- H.M. Beier, Definition und Grenze der Totipotenz, Ethik Med, 11: Seite 23 ff, 1999.
- D. Perry, Patients' voices: the powerful sound in the stem cell debate, Science 287, 1423, 2000.
- H. R. Schöler, Das Potential von Stammzellen, Naturwissenschaftliche Rundschau, 56. Jahrgang, Heft 10, S. 525 ff, 2003.
- C. M. Verfaillie, Adult stem cells: assessing the case for pluripotency, Trends in Cell Biology, Vol.12(11), 2002.

Verfasserin: Dr. Christine Steinhoff, Fachbereich VIII

Der Welt-AIDS-Tag

vom 29.11.2004, lfd. Nr. 42/2004

Der Welt-AIDS-Tag am 1. Dezember, der erstmals 1988 auf dem Weltgipfeltreffen der Gesundheitsminister ausgerufen wurde, dient der Solidarität mit Betroffenen und der Stärkung des internationalen Engagements im Kampf gegen die Immunschwächekrankheit. Der aktuell veröffentlichte gemeinsame Bericht der Welt-Aids-Organisation (UNAIDS) und der Weltgesundheitsorganisation zu HIV/AIDS nennt erschreckende **Zahlen für 2004**: Momentan leben weltweit rund 39,4 Millionen Infizierte, 2,2 Millionen davon sind Kinder unter 15 Jahren. Die Zahl der Neuinfizierten beträgt 4,9 Millionen und die Zahl der AIDS-Toten liegt bei 3,1 Millionen. Fast die Hälfte aller HIV – Infizierten sind Frauen, unter den Infizierten unter 24 Jahren sind weltweit sogar zwei Drittel junge Frauen und Mädchen. In allen Weltregionen hat ihre Anzahl in den letzten zwei Jahren zugenommen, am stärksten in Ostasien, gefolgt von Osteuropa und Zentralasien. Ein besonderes Problem stellen die „AIDS-Waisen“ – allein in Afrika zwölf Millionen – dar, die ihre Eltern durch AIDS verloren haben und die ohne adäquate Betreuung und Versorgung aufwachsen müssen. Die Weltgesundheitsorganisation befürchtet, dass ihre Zahl bis 2010 weltweit auf 20 Millionen steigen wird. Die dramatische Ausweitung der Immunschwächekrankheit macht deutlich, dass AIDS zu einem globalen Problem geworden ist. HIV/AIDS tritt allerdings nicht in allen Regionen der Welt, innerhalb aller Bevölkerungsschichten und Altersgruppen sowie zwischen den Geschlechtern gleich häufig auf.

Der Tatsache, dass Frauen einen stetig wachsenden Anteil an Neuinfektionen, Erkrankungs- und Todesfällen aufweisen, trägt der Welt-Aids-Tag 2004 Rechnung, indem er sich unter dem Motto „**Frauen, Mädchen, HIV und AIDS**“ für die Belange der weiblichen Betroffenen von AIDS einsetzt. Nachdem sich bei der Gesamtzahl der Infizierten das Verhältnis zwischen Frauen und Männern noch die Waage hält, kommen in Afrika auf zehn neu infizierte Männer 13 Frauen, die sich mit HIV anstecken. In der Altersgruppe der 15- bis 24-jährigen verzerrt sich dieses Verhältnis zu einem dramatisch hohen Frauenanteil: In Südafrika liegt es bei 25:10, in Kenia und Mali sogar bei 45:10.

Diese **hohe Infektionsanfälligkeit** ist auch in der weiblichen Physiologie begründet. Frauen werden bei ungeschütztem Geschlechtsverkehr leichter infiziert als Männer. Weitere erhöhte Infektionsrisiken für Frauen und Mädchen stellen die noch immer verbreitete Genitalverstümmelung dar sowie die Tatsache, dass junge Mädchen oft von älteren potenziell infizierten Männern zum Geschlechtsverkehr gezwungen werden. Die Männer glauben, dadurch selbst ein geringeres Infektionsrisiko zu haben bzw. eine Heilung von AIDS zu erreichen. Daneben wirken sich die **soziale Stellung und die wirtschaftliche Abhängigkeit der Frauen** auf die große Zahl an Neuinfektionen aus. Arme Frauen geraten bei einer Erkrankung in zusätzliche wirtschaftliche Zwänge. Oft verlieren sie ihre Rechte auf Unterkunft, Besitz oder Erbschaften, können sich keine adäquate Gesundheitsversorgung leisten oder haben mit gesellschaftlicher Diskriminierung und Verstoßung durch ihre Familien zu rechnen. In ländlichen Gebieten – insbesondere in Subsahara-Afrika – hat Aids zum Zusammenbrechen eines traditionellen Gefüges geführt, das seit Jahrhunderten gewährleistet hat, dass Frauen während Hunger- und Dürreperioden ihre Familien ernähren konnten. Durch die Krankheit kommt es zur Trennung von Familien, zu Migration und damit einem noch größeren Infektionsrisiko.

Einer weiteren Belastung durch die AIDS-Epidemie unterliegen Frauen und Mädchen, wenn sich ein Familienmitglied mit HIV infiziert. Neben der täglichen Arbeit obliegt Frauen auch noch die Pflege des Erkrankten. Ausgaben für den Kranken und der entstehende Verdienstausschlag müssen meist von den weiblichen Familienmitgliedern durch zusätzliche Arbeit kompensiert werden. In einem Land ohne ein funktionierendes Sozialsystem führt AIDS zwangsläufig zur **Verarmung** eines von AIDS betroffenen Familienverbandes. Witwen und andere allein stehende Frauen können ihren Lebensunterhalt dann oft nur durch Prostitution bestreiten, viele junge Mädchen erhoffen sich durch den Verkauf sexueller Dienstleistungen einen Schulbesuch finanzieren zu können. Denn wenn sich eine betroffene Familie das Schulgeld für alle

Kinder nicht mehr leisten kann, werden zunächst die Mädchen von der Schule genommen und zur Arbeit geschickt oder sie müssen kranke Verwandte pflegen und den Haushalt führen. Dies hat zur Folge, dass sie auch ihren eigenen Kindern später kaum einen Schulbesuch ermöglichen können.

Nicht nur für die Betroffenen selbst ergeben sich **ökonomische Probleme**. Für Länder mit hoher HIV-Quote ist AIDS zu einem ernst zu nehmenden Entwicklungshemmnis geworden. Die Krankheit trifft zum größten Teil Menschen im Alter zwischen 15 und 49 Jahren, also in deren wirtschaftlich produktivster Phase. Die Spar- und Investitionsquote sinkt wegen der durch AIDS hervorgerufenen Armut, Konsum und Steuereinnahmen gehen zurück und das Wachstum wird gebremst. In vielen afrikanischen Ländern droht eine Bildungskrise, da mittelfristig ein Drittel der Lehrerinnen und ein Fünftel der Lehrer durch AIDS sterben werden. In Unternehmen kommt es zu steigenden Produktionskosten, vor allem durch krankheitsbedingte Abwesenheit. Zusätzlich sinkt die Produktivität durch die allgemeine Schwächung der Belegschaft und produktionspezifisches Wissen geht durch den frühen Tod der Arbeitnehmer verloren. Die am meisten betroffenen Sektoren sind dabei der Transport- und Bergbausektor sowie die Landwirtschaft. Begründet ist die hohe HIV-Anfälligkeit in diesen Wirtschaftszweigen in der großen Anzahl von Wanderarbeitern. Bis zum Jahr 2020 wird ein beträchtlicher Arbeitskräfteverlust prognostiziert, allein eine 25%-Ausfallquote bei landwirtschaftlichen Arbeitskräften in Subsahara-Afrika. Aufgrund dessen werden erhebliche Probleme bei der Produktion von Nahrungsmitteln befürchtet, u. a. mit der Folge einer sinkenden Lebenserwartung.

Zur **Bekämpfung von AIDS** hat UNAIDS zahlreiche **Maßnahmen** ergriffen bzw. vorgeschlagen. Auf der 15. Welt-Aids-Konferenz, die im Juli 2004 in Bangkok stattfand, stand die Stärkung der Stellung von Frauen und Jugendlichen im Kampf gegen das Virus im Vordergrund. Diese beiden Gruppen sollen vor Diskriminierung und Stigmatisierung geschützt werden, um auch so die Ausbreitung von AIDS einzuschränken. Ein weiterer Punkt der Agenda war der Aufbau von Aufklärungsprogrammen, die für breitere Bevölkerungsschichten zugänglich sind. Mit finanzieller Hilfe soll die Lage Infizierter und ihrer Familien verbessert werden, um ein Abrutschen in den Teufelskreis von AIDS und Armut zu verhindern. Die Möglichkeiten der Gesundheits- und Bildungssysteme zur Bekämpfung von AIDS sollen ausgebaut werden. Lebensverlängernde antiretrovirale Therapien müssen weit mehr als den zurzeit sieben Prozent der weltweit HIV-Infizierten zugänglich gemacht werden. Erste Fortschritte bei der Reduktion von Neuinfekti-

onen sind in Ländern wie Brasilien, Uganda und Thailand festzustellen. Außerdem wurden die Preise für antiretrovirale Medikamente drastisch gesenkt.

Für die Maßnahmen verschiedener internationaler Organisationen werden nach Berechnungen der Vereinten Nationen im Jahr 2005 weltweit 12 Milliarden Dollar benötigt. Die EU hat sich im Februar 2004 in der Erklärung von Dublin verpflichtet, Präventions- und Behandlungsprogramme für Osteuropa und Zentralasien zu finanzieren. Die deutsche Bundesregierung beteiligt sich an den AIDS – Programmen der Weltbank, der EU und des Globalen Fonds für die Bekämpfung von AIDS, Tuberkulose und Malaria; für diesen wird sie bis zum Jahre 2007 insgesamt 300 Millionen Euro bereit stellen. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hat für seine bilateralen Maßnahmen im Bereich der HIV/AIDS – Bekämpfung folgende Schwerpunkte gesetzt: die Förderung von Prävention, Bildung und Aufklärungskampagnen zur Familienplanung und reproduktiven Gesundheit, die Unterstützung der Partnerländer beim Ausbau des Gesundheitswesens, um die Versorgung der Betroffenen und der Erkrankten zu verbessern, Zugang zu kostengünstigen Medikamenten sowie die Schaffung von strategischen Allianzen mit der Forschung, den Heilberufen, den Medien, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft, um die weitere Ausbreitung der Krankheit einzudämmen und die Wirkung der ergriffenen Maßnahmen zu überprüfen.

Quellen:

- AIDS epidemic update 2004 (Hg. UNAIDS), http://www.unaids.org/wad2004/EPI_1204_pdf_en/Chapter0_intro_en.pdf
- Die AIDS-Problematik als Entwicklungshemmnis und die institutionellen Lösungsansätze und Initiativen. In: Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe, Elfter Bericht 2002/2003 (Hg. terre des hommes, Deutsche Welthungerhilfe) S. 28-56.
- Auf dem Weg zur Halbierung der Armut. – 2. Zwischenbericht über den Stand der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015, in: BMZ Spezial Nr. 088 / März 2004.

*Verfasser/in: Birgit Strube-Edelmann, Florian Schiegl (Praktikant),
Fachbereich II*

Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht

Rundfunkgebühr

vom 6.2.2004, lfd. Nr. 3/2004

Die derzeitige Diskussion um die zu Beginn des nächsten Jahres anstehende **Erhöhung der Rundfunkgebühren** kann als vorläufiger Höhepunkt einer bereits seit Jahren geführten Debatte um die Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angesehen werden. Nach der **Empfehlung der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs** der Rundfunkanstalten (KEF) **wäre zum 1. Januar 2005** für die Dauer von vier Jahren eine Anhebung der Rundfunkgebühr **um 1,09 Euro erforderlich**.

Rundfunkgebühren sind nach § 12 Abs. 1 Rundfunkstaatsvertrag neben Werbeeinnahmen und sonstigen Einnahmen die **„vorrangige Finanzierungsquelle“** des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Die Gebührenpflicht wird nach § 12 Abs. 2 Rundfunkstaatsvertrag bereits durch **„das Bereithalten eines Rundfunkempfangsgeräts“** begründet. Definiert werden diese Begriffe in § 1 Rundfunkgebührenstaatsvertrag; die Höhe der Rundfunkgebühr und das Verfahren ihrer Festsetzung werden durch den Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag bestimmt. **Für Computer**, die Rundfunkprogramme ausschließlich über das Internet empfangen können, ist nach § 5a Rundfunkgebührenstaatsvertrag **bis zum 31. Dezember 2004 keine Rundfunkgebühr** zu entrichten. **Dieses Moratorium soll bis zum 31. Dezember 2006 verlängert werden.**

Das Recht der Rundfunkgebühren ist, wie die Rundfunkordnung insgesamt, **maßgeblich von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt** worden. Nach dieser hat der Gesetzgeber die **Pflicht**, die zur **funktionsgerechten Finanzierung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten erforderlichen Maßnahmen zu treffen**. Auch darf sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk wegen der damit einhergehenden programm- und vielfaltverengenden Zwänge nicht überwiegend aus Werbeeinnahmen finanzieren. **Die Finanzierungspflicht** erstreckt sich auf sämtliche Programme, die zur Wahrnehmung der Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

erforderlich sind. Andererseits aber darf der **private Rundfunk nicht** Bedingungen unterworfen werden, die ihn erheblich erschweren oder gar **unmöglich machen**.

Für die Festsetzung der Höhe der Rundfunkgebühren gelten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die **Grundsätze der Programmneutralität und der Programmakzessorietät**. Zwar seien dem Gesetzgeber **medienpolitische oder programmleitende Entscheidungen** verfassungsrechtlich nicht untersagt. Diese müssten aber **durch die allgemeine Rundfunkgesetzgebung und nicht im Rahmen der Gebührenfestsetzung** getroffen werden. Der Gebührenfestsetzung seien vielmehr die Programmentscheidungen zugrunde zu legen, die die Rundfunkanstalten im Rahmen ihres verfassungsrechtlich vorgezeichneten und gesetzlich konkretisierten Rundfunkauftrags getroffen haben. Von diesen Programmentscheidungen dürfe sich der Gesetzgeber grundsätzlich nicht aufgrund eigener Vorstellungen von einem angemessenen Programm entfernen; er könne bei seiner Entscheidung aber die **Informationszugangs- und Vermögensinteressen des Publikums** in Betracht ziehen (BverfGE 90, 60 (95)). Um dieses Verfahren abzusichern, ist auf Verlangen des Bundesverfassungsgerichts die KEF als „politikfreie“ und unabhängige Kommission eingerichtet worden. Der **Gebührenvorschlag der KEF** ist nach § 7 Abs. 2 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag **„Grundlage für eine Entscheidung der Landesregierungen und der Landesparlamente.“ Abweichungen** von diesem Vorschlag **sind zu begründen** (§ 7 Abs. 2 Satz 3 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag).

In ihrem jüngsten **Bericht** weist die KEF auch darauf hin, dass der **erhöhte Bedarf der Anstalten zu einem wesentlichen Teil auch auf politische Entscheidungen** zurückzuführen ist. Als Beispiel nennt die Kommission etwa die Einrichtung einer Reihe von Spartenkanälen. Die Kommission kritisiert ferner, dass bei den von den Anstalten gemeldeten Sparmaßnahmen **„Aufgabenkritik i.S. von Aufgabenabbau und substantieller Leistungseinschränkung die seltene Ausnahme darstellt“**.

In die Richtung eines solchen Aufgabenabbaus gehen die **Vorschläge der Ministerpräsidenten Bayerns, Nordrhein-Westfalens und Sachsens**. Sie fordern etwa die **Zusammenlegung der Kultursender ARTE und 3SAT** sowie die **Verringerung** der von den Landesrundfunkanstalten ausgestrahlten **Hörfunkprogramme von derzeit 61 auf höchstens 45**. Die **ARD-Intendanten** bezeichnen das Vorgehen der Ministerprä-

sidenten in einem Positionspapier als **verfassungswidrig**; die Vorschläge würden zudem **wirtschaftlich geringe Effekte** aufweisen und seien **in sich widersprüchlich**. Überdies könne die Rundfunkgebühr **sogar um 3,74 Euro gesenkt** werden, wenn mit der Gebühr nicht auch Aufgaben finanziert würden, die nicht zum Kern des Funktionsauftrags der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gehörten, wie zum Beispiel der Aufbau von Infrastrukturen für das digitale Fernsehen.

Die Rundfunkgebühr ist nicht nur ihrer Höhe wegen umstritten. Das System der Rundfunkfinanzierung wird auch deswegen als reformbedürftig angesehen, weil der Begriff des Empfangsgeräts im Zuge des Aufkommens und der Entwicklung der neuen Informations- und Kommunikationstechniken zunehmend unscharf geworden ist. Zudem ist das **Verfahren** des Gebühreneinzugs **von seiten der Datenschutzbeauftragten** des Bundes und der Länder **kritisiert worden**. Aus **europarechtlicher Perspektive** stellt sich die **Frage, ob** staatliche Finanzierungsregelungen zugunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks **als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbare staatliche Beihilfen** im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts anzusehen sind. Kritisiert wird schließlich, dass die öffentlich-rechtlichen Programme trotz der mit dem Gebührenprivileg einhergehenden besonderen Verpflichtungen den privat veranstalteten Programmen immer ähnlicher würden.

Die sich aus einer „Grundgebühr“ und einer „Fernsehgebühr“ zusammensetzende **Rundfunkgebühr beträgt derzeit monatlich 16,15 Euro (31,58 DM), jährlich 193,80 Euro**. Sie hat sich damit nominell im Vergleich mit **1954 (7 Mark)**, dem ersten Jahr, in dem Rundfunkgebühren erhoben wurden, mehr als vervierfacht und gegenüber **1988 (16,60 Mark)** nahezu verdoppelt. Insgesamt betragen die Einnahmen aus der Rundfunkgebühr in Deutschland etwa 6,6 Milliarden Euro pro Jahr. Hinzu kommen u.a. noch Werbeeinnahmen. Nach einer auf Zahlen von 1996 beruhenden Studie des Beratungsunternehmens McKinsey von 1999 lagen **die deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten international bei den absoluten Einnahmen auf Platz 1** und bei den pro Kopf der Bevölkerung zur Verfügung stehenden Mittel hinter den dänischen Anstalten auf Platz 2. Einer Studie der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle zufolge lag Deutschland bei der **Höhe der Rundfunkgebühren pro Haushalt** im Jahr 2000 noch **hinter Island, Dänemark und Österreich** und beim **durchschnittlichen Ertrag pro Einwohner** mit 97,2 Euro **hinter Großbritannien** (103,7 €), **Dänemark** (115,2 €) **Österreich** (116,7 €) **Island** (121 €) und der **Schweiz** (156,5 €).

Quellen:

- Lange, André: Verschlechterung der Finanzlage öffentlich-rechtlicher Hörfunk- und Fernsehveranstalter in Europa, April 2002. Im Internet abrufbar unter http://www.obs.coe.int/about/oea/pr/service_public.html (Stand 21. Januar 2004).
- McKinsey & Company: Public Service Broadcasters around the World, 1999.
- Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten: 14. Bericht, Mainz Dezember 2003.

Verfasser: Dr. Lorenz Müller, Fachbereich X

Persönlichkeitsschutz und Persönlichkeitsvermarktung in den Medien

vom 20.9.2004, lfd. Nr. 21/2004

Die Diskussion um den Schutz der Persönlichkeit in den Medien ist durch das jüngste **Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte** vom 24. Juni 2004 neu entfacht worden. Grundlage des Urteils war eine Beschwerde der Prinzessin Caroline von Monaco, die zunächst das Bundesverfassungsgericht angerufen hatte, nachdem sie sich durch die Entscheidungen der deutschen Gerichte nicht hinreichend gegen die unautorisierte Veröffentlichung von Fotos ihrer Person in der deutschen Presse geschützt sah. Das Bundesverfassungsgericht folgte in seiner 1999 ergangenen Entscheidung jedoch der in Deutschland herrschenden Rechtsauffassung, wonach Personen der Zeitgeschichte die Veröffentlichung von Bildaufnahmen hinnehmen müssen, sofern diese nicht in einem „besonders abgeschiedenen Bereich“ entstanden sind. Daraufhin hatte sich Caroline von Monaco an den Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte gewandt. Der Gerichtshof gab ihrer Beschwerde mit der Begründung statt, dass Bildaufnahmen prominenter Persönlichkeiten, die rein private Betätigungen ohne weitergehenden Informationswert zeigen und in keinem Zusammenhang mit der öffentlichen Funktion der Abgebildeten stehen, nur mit Einwilligung der Abgebildeten veröffentlicht werden dürfen. Die Bundesregierung hat inzwischen deutlich gemacht, dass sie keine Rechtsmittel gegen die Straßburger Entscheidung einlegen wird.

Welche Konsequenzen das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte haben könnte, wird derzeit **kontrovers diskutiert**.

Insbesondere Verleger und Journalisten haben wiederholt deutlich gemacht, dass sie in dem Urteil eine Einschränkung der Pressefreiheit sehen, die sich vor allem auf die kritische und investigative Berichterstattung auswirken werde. Dem entgegen sieht die **Bundesregierung** in dem Urteil keine Gefahr für die Pressefreiheit und hat deshalb darauf verzichtet, Rechtsmittel gegen die Straßburger Entscheidung einzulegen. Sie weist darauf hin, dass Fotos von Prominenten weiterhin ohne deren Einwilligung verwendet werden dürfen, sofern ein öffentliches Interesse besteht. Unterstützer dieser Position betonen, das Urteil bedeute lediglich eine legitime Verstärkung des Persönlichkeitsschutzes, wobei sich die Gewichtung zwischen dem **Persönlichkeitsschutz einerseits** und dem Recht auf **mediale Verwertung andererseits** zugunsten des Persönlichkeitsschutzes verschoben habe.

Die Diskussion um das so genannte Caroline-Urteil betrifft jedoch nicht nur Fragen der Vereinbarkeit von Pressefreiheit und dem Schutz der Privatsphäre. Zunehmend sind es die Prominenten selbst, die ihr **Image** im Rahmen von Werbung, Merchandising und so genannten Homestories **wirtschaftlich verwerten**.

Seit den Anfängen der modernen Mediengesellschaft und eines durch die Massenmedien erst ermöglichten „Starkults“ gibt es in Deutschland Bemühungen, das **Spannungsfeld zwischen dem Schutz der Persönlichkeit einerseits und ihrer kommerziellen Verwertung andererseits** zu regulieren. Bisher existiert allerdings kein übergreifendes Regelwerk, das sich mit dem Schutz und der Verwertung von Persönlichkeitsaspekten befasst. Vielmehr werden zur juristischen Bewertung entsprechender Fragen zersplitterte Rechtsquellen aus einzelnen verfassungs- und zivilrechtlichen Bestimmungen sowie umfangreiches, hoch komplexes Fallrecht herangezogen. Zurückzuführen ist dies in erster Linie auf die **schwierige juristische Fassbarkeit der „Persönlichkeit“**, zu der nicht zuletzt auch das „öffentliche Image“ als ein kaum umschreibbares Konglomerat unterschiedlicher persönlicher Merkmale gehört. Hinzu kommt die vielfach in der deutschen Rechtswissenschaft und Philosophie vertretene Auffassung, wonach Persönlichkeit und kommerzielle Verwertung als nicht vereinbar gelten.

Vor dem Hintergrund der Entwicklung der modernen Medien und der wachsenden wirtschaftlichen Bedeutung persönlichkeitsrechtlicher Fragen ist in jüngerer Zeit jedoch **Bewegung in das rechtliche Gerüst des Prominentenschutzes** gekommen. Ausgelöst wurde dies durch eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 1. Dezember 1999.

Aufgrund einer Klage der Tochter Marlene Dietrichs hatte sich das Gericht mit der Verwertung persönlichkeitsrechtlich relevanter Aspekte der Schauspielerin durch Merchandising zu befassen. Ein Musicalproduzent hatte ohne Einwilligung der Erben verschiedene Produkte mit dem Bild und Namenszug Marlene Dietrichs verkauft. Zum ersten Mal in der Geschichte erkannte der Bundesgerichtshof daraufhin den Erben ein berechtigtes Interesse an dem wirtschaftlichen Wert solcher Persönlichkeitsmerkmale zu. Begründet wurde die Entscheidung insbesondere mit **stark veränderten Realitäten in der Medienwirtschaft** und einer allgemeinen Liberalisierung der öffentlichen Meinung.

Das Urteil des Bundesgerichtshofes ist in weiten Teilen der Rechtswissenschaft als **zeitgemäße und interessengerechte Neuordnung des Persönlichkeitsrechts** begrüßt worden. So wurde u. a. darauf hingewiesen, dass die Kulturwirtschaft ihren Schwerpunkt längst von der Verwertung künstlerischer Werke auf die Verwertung des öffentlichen Images von Prominenten verlagert habe. Deutlich werde dies nicht nur angesichts des massiv gestiegenen Umsatzes mit Werbeverträgen, Merchandisingprodukten, Exklusivberichten und Boulevardformaten im Fernsehen. Auch Überlegungen der Musikindustrie, Einnahmen künftig weniger durch den Verkauf von Tonträgern als vielmehr durch die Verwertung der Persönlichkeitsrechte ihrer Stars zu erzielen, deuten in diese Richtung. Immer stärker setzt sich die Auffassung durch, der Staat dürfe solcher Verwertung einen angemessenen rechtlichen Ordnungsrahmen nicht deshalb verweigern, weil sie aus einem bildungsbürgerlichen Verständnis möglicherweise schwer nachvollziehbar sei. Für große Bevölkerungsteile, argumentiert auch der Bundesgerichtshof, habe der so genannte Starkult durchaus einen beachtlichen Wert, da er Halt und Orientierung bei eigenen Lebensentwürfen biete. Im Übrigen sei nicht zu vergessen, dass die **Vermarktung schon heute faktisch in vollem Umfang** stattfindet, wenngleich zu rechtlichen und wirtschaftlichen Bedingungen, die für die Beteiligten nachteilig seien. Es gehe nicht an, Prominenten aus falsch verstandenem Schutz vor Selbstschädigungen ihr bewusst und gewollt eingesetztes „Produktionsmittel“, nämlich ihr öffentliches Image, vorzuenthalten.

In den **USA**, wo Fragen der Persönlichkeitsvermarktung schon seit langem diskutiert werden, stehen jedem Individuum zwei genau abgegrenzte Rechte zur Verfügung: Einerseits ein **reines Abwehrrecht**, das gegen Verletzungen der Privatsphäre eingesetzt werden kann („right of privacy“), andererseits ein **reines Verwertungsrecht**, mit dem Persönlichkeitsaspekte als Wirtschaftsgüter definiert werden („right

of publicity“). Nach Ansicht vieler Rechtsexperten wird sich auch das deutsche Recht immer stärker in diese Richtung entwickeln. Durch die klare Aufteilung sollen die persönlichen und wirtschaftlichen Interessen des Einzelnen adäquater erfasst und im Nebeneffekt ein volkswirtschaftlicher Mehrwert erzielt werden. Allerdings wird auch auf Gefahren hingewiesen, die ein sich ständig ausweitendes Verwertungsrecht mit sich bringen kann.

Quellen u.a.:

- Biene, D.: Starkult, Individuum und Persönlichkeitsgüterrecht – Überlegungen zur interessengerechten rechtlichen Gestaltung der wirtschaftlichen Nutzung von Persönlichkeitsaspekten (Baden-Baden 2004).
- Pinckaers, J.C.S.: From Privacy toward a new Intellectual Property Right in Persona (Den Haag/London/Boston 1996).
- PricewaterhouseCoopers: Global Entertainment and Media Outlook 2004-2008 (New York u. a. 2004).
- Schertz, C.: „Die haben das Urteil nicht gelesen“ (Die Zeit, 02.09.2004).
- Verbände der Zeitungs- und Zeitschriftenverleger: Stellungnahmen zur EuGHMR-Entscheidung, abrufbar unter <http://www.vdz.de/pages/static/303.aspx> (Stand 15.09.2004).

Verfasser/in: MR'n Dr. Lübbe, RRef. Dr. Biene, Fachbereich X

Mittelstand – Handwerk – Handel – Gewerbe

Ladenschlussgesetz

- Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juni 2004 -

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts und seine Folgen

vom 2.8.2004, lfd. Nr. 15/2004

Hintergrund der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Ladenschlussgesetz¹⁴ war eine Verfassungsbeschwerde des Kaufhof-Konzerns gegen das Verbot der Ladenöffnung an Sonntagen und die (damals noch auf 16.00 Uhr) beschränkte Ladenöffnungszeit an Samstagen. Der Konzern machte einen Verstoß der gesetzlichen Regelungen zum Ladenschluss gegen sein Grundrecht auf **Berufsausübungsfreiheit** (Art. 12 Abs. 1 GG) und gegen den **allgemeinen Gleichheitssatz** (Art. 3 Abs. 1 GG) geltend. Das Bundesverfassungsgericht hat sich insbesondere mit drei Fragen auseinandergesetzt: Der Verfassungsmäßigkeit des Verbots der Sonntagsöffnung, der Vereinbarkeit der Ladenschlussregelung für Samstag mit dem Grundgesetz und der Gesetzgebungskompetenz für die Regelung des Ladenschlusses.

Das **Verbot der Sonntagsöffnung** hält der Senat einstimmig für verfassungsgemäß. Das Grundgesetz garantiere unmittelbar die Institution des Sonn- und Feiertages. Der Gesetzgeber könne zwar Art und Ausmaß des Schutzes ausgestalten und dabei geänderten Freizeitbedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragen. Eine Verpflichtung, Ausnahmen von der Sonn- und Feiertagsruhe für Einzelhandelsgeschäfte vorzusehen, bestehe aber nicht.

Im Hinblick auf die **Öffnungszeiten an Samstagen** konnte aufgrund der Stimmengleichheit im Senat kein Verfassungsverstoß festgestellt werden. Die vier Richterinnen und Richter, die die derzeitige Regelung als verhältnismäßig ansehen, stellen den Gemeinwohlbelang des Arbeitszeitschutzes in den Vordergrund. Andere Arbeitszeitregelungen, z. B. im Arbeitszeit- oder im Betriebsverfassungsgesetz, gewährleisteten einen freien Abend nicht in gleicher Weise wie die strikten Regelungen des Ladenschlussgesetzes. Auch stellten die vorgesehenen Ausnahme-

¹⁴ BVerfG 1. Senat, Urteil vom 9. Juni 2004, Az: 1 BvR 636/02

regelungen für einzelne Gewerbe, Örtlichkeiten oder Warengruppen die Bedeutung des Arbeitszeitschutzes für den Einzelhandel nicht in Frage. Immerhin gelte der Schutz des Ladenschlussgesetzes noch für über 95 % der Ladenangestellten. Die vier Richterinnen und Richter, die die gesetzliche Regelung für unverhältnismäßig halten, verweisen hingegen auf die schon jetzt zahlreich bestehenden Ausnahmeregelungen. Diese gingen über die Versorgung der Bevölkerung mit dringend benötigten Bedarfsgegenständen, wie Arzneimittel oder unmittelbarer Reisebedarf, schon jetzt weit hinaus. Wenn der Gesetzgeber bei den Ausnahmeregelungen den Arbeitszeitschutz gegenüber Konsum- und Erwerbszwecken zurücktreten lasse, sei nicht einzusehen, weshalb diese Wertung für andere Bereiche des Einzelhandels nicht gelten solle.

Bedeutsam sind die Ausführungen des Senats zur **Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern** im Hinblick auf das Ladenschlussgesetz. Die Regelung der Ladenschlusszeiten ist Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Art. 72 Abs. 2 GG, der die Anforderungen an das Gesetzgebungsrecht des Bundes in der konkurrierenden Gesetzgebung festlegt, wurde 1994 neu gefasst. Nach der neuen Regelung besteht eine Bundeszuständigkeit nur noch dann, wenn die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sind diese Anforderungen beim Ladenschluss nicht erfüllt. Auch der Bundesgesetzgeber selbst habe durch weit reichende Ermächtigungen an die Bundesländer zur Schaffung von Ausnahmen zum Ausdruck gebracht, dass er einheitliche Regelungen für das Bundesgebiet nicht für geboten erachtet. Der Bundesgesetzgeber sei daher verpflichtet zu prüfen, ob eine bundeseinheitliche Regelung weiter sachgerecht ist oder ob das Ladenschlussgesetz durch Landesrecht ersetzt werden kann. Auf Grund dieses Urteils¹⁵ ist die Debatte um den Ladenschluss neu angestoßen worden. Handlungsbedarf könnte auf Seiten des Bundes sowie der Länder entstehen. Dabei kann auf bereits bestehende Erfahrungen mit Ladenöffnungszeiten im Ausland zurück gegriffen werden.

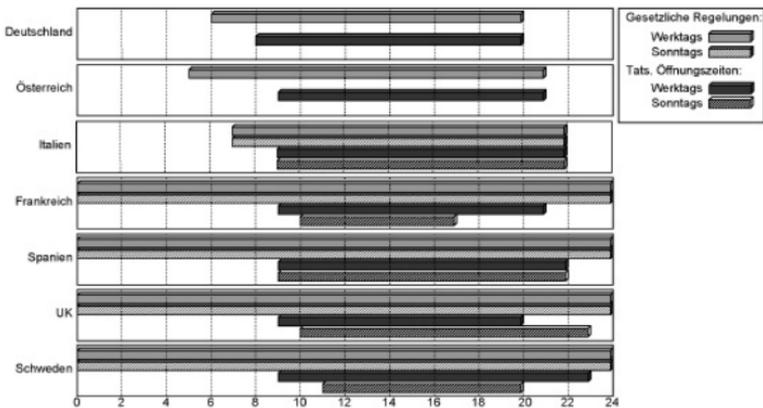
Internationaler Vergleich der Ladenöffnungszeiten

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) stellt in einer 2003 veröffentlichten¹⁶ sowie in einer internen Studie zu den Ladenöffnungszeiten fest, dass

¹⁵ Kurzdarstellung der wesentlichen Aspekte in Pressemitteilung Bundesverfassungsgericht vom 9. Juni 2004, Mitteilungs-Nr. 56.

¹⁶ Vgl. DIHK (2003) Übersicht zu den Ladenöffnungszeiten in Europa [http://www.ihk-nordwestfalen.de/handel/bindata/Ladenoeffnungszeiten_Europa_2003.pdf].

- Schweden, Frankreich, Großbritannien, Irland, Spanien und Polen äußerst liberale oder gar keine Ladenschlussbestimmungen haben.
- die gesetzlichen Bestimmungen für Werktag und für Sonn-/Feiertage in allen Ländern, in denen es gesetzliche Bestimmungen gibt, sehr stark voneinander abweichen.
- auch in Ländern ohne gesetzliche Regelungen zum Ladenschluss Geschäfte nur sehr vereinzelt durchgehend geöffnet haben. In der Regel schließen die Läden auch in diesen Ländern um 20 Uhr.
- in Ballungszentren häufiger von längeren Öffnungszeiten Gebrauch gemacht wird als in Randgebieten.
- Kaufhäuser zwar eher länger öffnen als kleine Geschäfte, aber nur ganz kleine, meist inhaber- oder familiengeführte Geschäfte als wirkliche „Night-Shops“ fungieren.



Argumente zur Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten

Die Erfahrung anderer Länder mit liberalen Regelungen zum Ladenschluss legen nahe, dass

- große Geschäfte und Ballungszentren davon profitieren, während kleine Geschäfte und der ländliche Raum die Möglichkeiten kaum nutzen können. Ein Konzentrationsprozess im Einzelhandel wäre zu befürchten.
- kleine, meist inhabergeführte „Tante-Emma-Läden“ aber als Night-Shops davon profitieren können.

Die deutschen Erfahrungen mit den längeren Öffnungszeiten, die seit 1996 gelten, zeigen, dass

- der zusätzliche Umsatz des Handels weit hinter den Erwartungen zurückbleibt. Die Umsatzentwicklung hat sich seit der Liberalisierung nicht von dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum abgesetzt.¹⁷
- insbesondere allein stehende Angestellte des Handels mitunter die Flexibilisierung ihrer Arbeitszeiten bei Öffnungszeiten bis 20 Uhr und von bis zu 12 Stunden am Tag schätzen.
- Eltern¹⁸ selbst bei Öffnungszeiten bis 20 Uhr mit den Schließzeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen in Konflikt kommen.
- über 20 Uhr hinaus gehende Öffnungszeiten, ähnlich wie z.B. der Schichtbetrieb in Krankenhäusern, von den meisten Angestellten im Handel als belastend empfunden und daher abgelehnt werden.

Die politische Diskussion zu den Ladenöffnungszeiten in Deutschland betont außerdem

- die grundsätzliche Notwendigkeit zum Abbau bürokratischer Hürden für Gewerbetreibende.
- die Notwendigkeit, Ungleichbehandlungen, wie sie beispielsweise derzeit gegenüber Tankstellen und Läden in Bahnhöfen bestehen, abzubauen.

Verfasser/in: Claudia Rathjen, Jochen Boekhoff, Fachbereich V

¹⁷ Vgl. hierzu die Angaben des Hauptverbandes des Deutschen Einzelhandels (HDE) unter <http://www.hde.de/servlet/PB/menu/1017774/index.html> in Verbindung mit den Angaben des Statistischen Bundesamtes zum Wirtschaftswachstum unter <http://www.destatis.de/basis/d/vgr/vgrgraf1.htm>.

¹⁸ 51 Prozent der abhängig Beschäftigten in „Handel, Gastgewerbe und Verkehr“ sind weiblich, zwei Drittel davon arbeiten mehr als halbtags, fast die Hälfte arbeitet vollzeit bzw. nahezu vollzeit (Statistisches Jahrbuch 2003).

Staatsrecht – Verwaltungsrecht

Tag der Deutschen Einheit – Rechtsgrundlagen

vom 19.11.2004, lfd. Nr. 38/2004

Zum Gedenken an den Aufstand in der DDR im Jahre 1953 verabschiedete der Deutsche Bundestag am 3. Juli 1953 gegen die Stimmen der KPD das Gesetz über den „Tag der deutschen Einheit“ (BGBl I S. 778), das den 17. Juni als „Symbol der deutschen Einheit in Freiheit“ zum gesetzlichen Feiertag bestimmte. Durch eine Proklamation von Bundespräsident Lübke am 11. Juni 1963 (BGBl. I S. 397) wurde dieser Tag zum „Nationalen Gedenktag des Deutschen Volkes“ erklärt. Nach der Vollendung der Deutschen Einheit im Jahre 1990 wurde der 17. Juni als gesetzlicher Feiertag abgeschafft und zum normalen Arbeitstag; er bleibt jedoch aufgrund der Proklamation von 1963 nationaler Gedenktag. Am 18. März 1990 wählte die Bevölkerung der DDR in freien und geheimen Wahlen eine neue Volkskammer, die am 23. August 1990 den Beitritt der DDR zum Geltungsbereich des Grundgesetzes (GG) gemäß Artikel 23 GG (alte Fassung) beschloss. Vorausgegangen waren die Herstellung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion zum 1. Juli 1990 und der Abschluss der Verhandlungen zum **Einigungsvertrag**. Darin war festgelegt, dass der Beitritt am 3. Oktober 1990 wirksam (Art. 1 Abs. 1 Einigungsvertrag) und dieser Tag zum gesetzlichen Feiertag erklärt wird (Art. 2 Abs. 2). Art. 45 Abs. 2 des Einigungsvertrages sieht vor, dass der Vertrag nach Wirksamwerden des Beitritts – und dem damit verbundenen rechtlichen Untergang der DDR – geltendes Bundesrecht bleibt. Daraus ergibt sich, dass einzelne Regelungen des Einigungsvertrages in der für das Bundesrecht vorgeschriebenen Form geändert werden können.

Seit der Festlegung auf den 3. Oktober wird in der Öffentlichkeit immer wieder über eine **Verschiebung des Tags der Deutschen Einheit** diskutiert. Zunächst kam es zu einer streitigen öffentlichen Debatte darüber, ob der Tag der Deutschen Einheit nicht auf den 9. November verschoben werden sollte. Gegen den 3. Oktober wurde eingewandt, dass es sich lediglich um ein rechtliches Datum mit begrenzter symbolischer Wirkung handele, nämlich das Datum des Wirksamwerdens des Beitritts der DDR im Jahre 1990 (Art. 1 Abs. 1 S. 1 Einigungsvertrag). Dagegen knüpfte der 9. November an den „Fall der Mauer“ im Jahre 1989 an, der auch kom-

menden Generationen als ein Tag mit der stärkeren, weil „fassbaren“ Symbolkraft in Erinnerung bleiben werde. Gegen die vorgeschlagene Verlegung des Feiertages auf den 9. November wurden u.a. negative Assoziationen mit anderen Ereignissen in der deutschen Geschichte vorgebracht (1923: Hitler-Putsch in München, 1938: „Reichsprogromnacht“), so dass es letztlich beim 3. Oktober als Nationalfeiertag blieb. Im Februar 1994 wurde im Zusammenhang mit der Diskussion über die Finanzierung der Pflegeversicherung nach einem parteiübergreifenden Kompromiss zur Streichung eines bundesweit geltenden Feiertages gesucht und dabei auch überlegt, den Tag der Deutschen Einheit entweder als gesetzlichen Feiertag zu streichen oder ihn auf einen nahe liegenden Sonntag im Oktober zu verlegen. Schließlich einigte man sich jedoch auf die Regelung, dass die Länder (außer Sachsen) den Buß- und Betttag als gesetzlichen Feiertag abschafften. Im November 2004 wurde erneut erwogen, den Feiertag der Deutschen Einheit auf den ersten Sonntag im Oktober zu verlegen, um auf diese Weise einen Beitrag für ein höheres Wirtschaftswachstum zu leisten. Aufgrund einer die Parteien übergreifenden Kritik ist man von diesem Vorschlag jedoch wieder abgerückt und auf der Suche nach alternativen Maßnahmen.

Eine ausdrückliche **Gesetzgebungskompetenz** des Bundes für das Recht staatlicher Feiertage oder nationaler Gedenktage ergibt sich weder aus dem Kompetenzkatalog der Art. 72 ff. GG noch aus anderen Vorschriften des Grundgesetzes. Auch Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 Weimarer Reichsverfassung regelt lediglich den staatlichen Schutz vorhandener Feiertage, nicht aber eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung von Feiertagen. Diese Kompetenz obliegt grundsätzlich den Ländern, die in ihren Feiertagsgesetzen jeweils die in ihrem Land geltenden Feiertage festlegen. Eine Ausnahme bildet der Tag der Deutschen Einheit, bei dem die Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache gegeben ist, weil es sich nicht um einen allgemeinen, sondern um einen nationalen Feiertag handelt. Durch den Nationalfeiertag soll ein die gesamte Nation betreffendes Ereignis gewürdigt werden. Der Feiertag hat keinen Bezug zu regionalen Ereignissen, sondern zu einem nationalen Ereignis, der Wiedervereinigung. Seine Bedeutung entfaltet ein nationaler Feiertag erst durch das gemeinsame und gleichzeitige Begehen dieses Tages im gesamten Staat. Nationale Feiertage können daher nur von dem Bundesgesetzgeber sachgerecht festgelegt werden. Dies zeigt sich auch in der durch den Bundesgesetzgeber erfolgenden Festlegung der übrigen Staatssymbole, die nationale Integration und Selbstdarstellung nach innen und außen bewirken. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet es als

ausgeschlossen, dass der Sitz der Bundesregierung oder die Bundes-
symbole von den Ländern in gleich lautenden oder abweichenden Ge-
setzen bestimmt werden (BVerfGE 3, 407 [422]). Es obliegt vielmehr
dem Bund, diese Festlegung zu treffen. Dies muss ebenso für andere
nationale Zeichen oder Symbole gelten, wie die Festlegung eines nati-
onalen Feiertags. Problematisch ist, ob darüber hinaus noch eine Ge-
setzgebungskompetenz des Bundes im Fall des 1. Mai – dem Tag der
Arbeit mit seinem Bezug zum Arbeitsrecht – gem. Art. 74 Nr. 12 GG
angenommen werden kann.

Für das **Gesetzgebungsverfahren** ist der Umfang der erforderlichen
Beteiligung des Bundesrates bedeutsam. Eine Zustimmungsbedürftig-
keit ergibt sich für ein Änderungsgesetz zu Art. 2 Abs. 2 Einigungs-
vertrag nicht, auch nicht aus Art. 84 Abs. 1 GG. Regelungen, die die
Einrichtung von Behörden oder das Verwaltungsverfahren betreffen,
sind für die Festlegung des Tags der Deutschen Einheit nicht erfor-
derlich. Das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates ergibt sich
auch nicht daraus, dass das zu ändernde Einigungsvertragsgesetz
seinerseits mit der Zustimmung des Bundesrates zustande gekommen
war. Zustimmungspflichtig ist ein Änderungsgesetz nur dann, wenn
es selbst zustimmungsbedürftige Vorschriften enthält oder wenn das
Änderungsgesetz Vorschriften ändert, welche ursprünglich die Zustim-
mungsbedürftigkeit des Ursprungsgesetzes ausgelöst haben (BVerfGE
37, 363 [382]). Die Zustimmungspflichtigkeit des Einigungsvertrags-
gesetzes ergab sich bereits aus den vorgenommenen Änderungen des
Grundgesetzes. Verfassungsändernde Gesetze sind gemäß Art. 79
Abs. 2 GG stets zustimmungsbedürftige Gesetze. Die gesetzliche Fi-
xierung und terminliche Einführung des Tags der Deutschen Einheit an
sich ist demgegenüber keine zustimmungsbedürftige Regelung, weil
damit keine Vorschrift tangiert wird, die die Zustimmungspflichtigkeit
des Einigungsvertragsgesetzes ausgelöst hat.

Quellen:

- Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 7. Aufl., 2004, Art. 70, Rn. 9.
- Kunig in v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 5. Aufl., 2003, Bd. 3, Art. 70,
Rn.27.
- Mattner, Sonn- und Feiertagsrecht, Köln, 1988.
- Preuß in Alternativkommentar, 3. Aufl., 2001, Bd. 3, Art. 140, Rn. 69.
- Rozek in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl., 2000, Bd. 2,
Art. 70, Rn. 40.
- Stern, Staatsrecht, Bd. 1, 2. Aufl., 1984, S. 281.

Verfasser: OAR Olaf Rieß, Fachbereich III

Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

vom 13.12.2004, lfd. Nr. 46/2004

Am **Freitag**, dem 17. Dezember 2004, soll die elfte und **letzte Sitzung** der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung stattfinden. Auf der Grundlage einer Vorlage, welche die beiden Vorsitzenden der Kommission, Franz Müntefering und Edmund Stoiber, in den letzten Wochen erarbeitet haben, will sie beschließen, welche Vorschläge sie Bundestag und Bundesrat zur Reform unseres föderalen Systems unterbreiten wird.

Mit diesem Auftrag wurde sie vor mehr als einem Jahr, am 16. / 17. Oktober 2003, von den beiden Verfassungsorganen eingesetzt. Damit sollte der **Kritik**, der sich unsere bundesstaatliche Ordnung bereits seit einigen Jahren ausgesetzt sieht, Rechnung getragen werden: Die Länder seien nur schwach mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen ausgestattet (Art. 70 ff. GG). Dafür besäßen sie zwar die primäre Zuständigkeit bei der Ausführung der Bundesgesetze (Art. 83 GG) und könnten über den Bundesrat an der Bundesgesetzgebung mitwirken (Art. 50, 77, 78, 84 Abs. 1, 85 Abs. 1, 105 Abs. 3 GG). Dieser Ausgleichsmechanismus führe jedoch zu einer **Verflechtung** der Entscheidungsebenen, die sich zunehmend gegenseitig blockierten. Ferner führe er zu einer **Exekutivlastigkeit** der bundesstaatlichen Ordnung. Denn die Ausführung der Bundesgesetze und die Mitwirkung im Bundesrat lägen nicht in den Händen der Landesparlamente, sondern der Landesexekutiven (Art. 51 GG). Diese oder ähnliche „strukturelle“ Probleme gebe es auch in anderen Regelungszusammenhängen – bei den sog. Mischfinanzierungstatbeständen (Art. 91a, b, 104a Abs. 4 GG), der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) und der die europäische Integration betreffenden Regeln (Art. 23 GG).

Sämtliche Akteure, die in dieser sog. Politikverflechtungs-Falle (Scharpf) sitzen, sind in der Kommission vertreten: Sie besteht aus jeweils sechzehn stimmberechtigten **Mitgliedern** des Bundestages und Bundesrates. Die Bundesregierung und die Landesparlamente sind mit vier bzw. sechs beratenden Mitgliedern vertreten; die kommunalen Spitzenverbände mit drei „ständigen Gästen“. Die Kommission hat zunächst zwei **Arbeitsgruppen** („Gesetzgebungskompetenzen und Mitwirkungsrechte“ und „Finanzbeziehungen“) und später sieben **Projektgruppen** („Art. 84 GG/Materielle Zugriffsrechte der Länder/

Europa“, „Öffentlicher Dienst/Innere Sicherheit“, „Bildung und Kultur“; „Umwelt- und Verbraucherschutzrecht“; „Regionale Themen“, „Finanzthemen“ sowie „Hauptstadt“) gebildet. Sie wird von zwölf Sachverständigen beraten. Trotzdem war die Suche nach mehrheitsfähigen Reformvorschlägen schwieriger als von vielen erwartet.

Ein Grund dafür ist, dass die bestehende **bundesstaatliche Ordnung** – gerade weil sie so verflochten ist – ein sehr **komplexes System** ist, das nicht an einer Stelle verändert werden kann, ohne dass dies **Folgewirkungen an anderen Stellen** zeitigt. Ändert man z.B. den Art. 104a Abs. 1 GG, wonach grundsätzlich die Länder die bei der Ausführung der Bundesgesetze entstehenden Kosten tragen, dahin gehend, dass der Bund diese Kosten trägt, mag das zwar dem Gedanken „wer bestellt, bezahlt“ entsprechen. Gleichzeitig geht jedoch ein Anreiz für die Länder zum sparsamen Gesetzesvollzug verloren. Den Verlust dieses Anreizes muss man im Blick haben, wenn man gleichzeitig die in den Art. 84 GG niedergelegten Einflussmöglichkeiten des Bundes auf das Verwaltungsverfahren und die Behördeneinrichtung der Länder beim Vollzug von Bundesgesetzen beschneidet. Es liegt auf der Hand, dass die sachgerechte Aufbereitung und Lösung solcher Probleme extrem zeitintensiv und schwierig ist.

Das gilt umso mehr als der **hohe Verflechtungsgrad** der bestehenden bundesstaatlichen Ordnung **keineswegs nur Nachteile** zeitigt, so dass auch aus diesem Grunde Änderungen wohl überlegt sein müssen. So mag z.B. die starke Rolle des Bundesrates zwar häufig einer „unverfälschten“ Umsetzung der politischen Vorstellungen der Bundesregierung und der sie tragenden Bundestagsmehrheit im Wege stehen. Der Zwang zum Kompromiss bietet aber gleichzeitig eine gewisse Gewähr dafür, dass die auf Bundesebene getroffenen gesetzgeberischen Entscheidungen über Regierungswechsel hinaus Bestand haben. Dies ist ein gerade in Regelungsbereichen wie dem Rentenrecht oder dem Steuerrecht nicht zu unterschätzender Vorteil gegenüber stärker zentralisierten Systemen, die, wie z.B. das französische, über diese Art von „checks and balances“ nicht verfügen und damit möglicherweise nur auf kurze Sicht „handlungsfähiger“ erscheinen.

Schließlich bleibt stets – mit den eben geschilderten „technischen“ Problemen eng verwoben und sich zum Teil dahinter verbergend – noch die Frage, wie die durch eine Entflechtung freiwerdenden **Machtpositionen** zu **verteilen** sind. Hier haben Bund und Länder, Regierung und Opposition, Kommunen, Landesparlamente und Lan-

desregierungen, große und kleine, reiche und finanzschwache Länder zum Teil **unterschiedliche Interessen und Vorstellungen**. Während etwa finanzstärkere Länder für mehr „Wettbewerbsföderalismus“ zwischen den Ländern eintreten, betonen finanzschwächere Länder eher die kooperativen und solidarischen Elemente des Föderalismus. Und gemeinsam wehren sie sich gegen Zentralisierungstendenzen des Bundes, indem mehr eigene Gestaltungsmöglichkeiten der Länder bei der Gesetzgebung angestrebt werden, etwa durch die Übertragung bestimmter Materien in die Kompetenz der Länder oder die Schaffung eines Zugriffsrechts der Länder auf bestimmte bislang dem Bund zugewiesene Materien. Zum Teil werden sogar neue Vetorechte des Bundesrates gefordert, etwa bei Bundesgesetzen mit Kostenfolgen für die Länder. Der Bund wiederum ist vorrangig an einer Einschränkung der Zustimmungsrechte des Bundesrates, und zwar ohne Verlust von eigenen Regelungsbefugnissen, teilweise sogar unter Ausweitung seiner bisherigen Regelungsbefugnisse, z.B. im Umweltrecht und der Bildungspolitik, interessiert.

Bereits diese sehr grobe Problemskizze macht verständlich, weshalb trotz grundsätzlicher Einigkeit über die Notwendigkeit einer Entflechtung die Kommission bisher noch keine konkreten Reformvorschläge vorgelegt hat. In welchem Maße ihr das am Freitag gelingen wird, bleibt abzuwarten.

Quellen / weiterführende Hinweise:

- Zur Kommission:
Internet-Seite der Kommission mit Einsetzungsbeschlüssen, Sitzungsprotokollen und Drucksachen (www.bundesrat.de_Bundesstaatskommission).
Kirchhof, Ferdinand: Ein neuer Ansatz zur Reform des Grundgesetzes, Zu den Bemühungen der Föderalismuskommission um die Erneuerung des Bundesstaates, in: ZG 2004, S. 209 ff.
- Zum Wesen und zur Entwicklung des deutschen Föderalismus:
Hesse, Konrad: Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.
Lehmbruch, Gerhard: Der unitarische Bundesstaat in Deutschland: Pfandabhängigkeit und Wandel, Köln 2002.
Scharpf, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), S. 323 ff.

Verfasser: RR z.A. Frank Raue/OAR Olaf Rieß, Fachbereich III

Umwelt – Naturschutz – Reaktorsicherheit

Nachhaltigkeit

vom 6.4.2004, lfd. Nr. 6/2004

Definition und historischer Kontext

Im deutschen Sprachraum wurde der Begriff der „Nachhaltigkeit“ zum ersten Mal 1713 durch Hans Carl von Carlowitz (1645-1714) im forstwirtschaftlichen Zusammenhang verwendet. Die Notwendigkeit eines nachhaltigen Waldbaus entstand durch den zunehmenden industriellen Holzbedarf, der ansonsten zu einer Übernutzung der Wälder geführt hätte. Die rein ressourcenökonomische Interpretation von Nachhaltigkeit hatte bis weit ins 20. Jahrhundert Bestand. In den letzten Jahrzehnten hat sich der Begriff der Nachhaltigkeit mehr und mehr von seiner fachspezifischen Bedeutung gelöst und ist zu einem alle Felder der Politik verbindenden Leitkonzept geworden. Im übergreifenden Sinne bewertet „Nachhaltigkeit“ gegenwärtiges Denken und Handeln unter dem Gesichtspunkt, die Lebenssituation der heutigen Generationen zu verbessern, ohne die Zukunftsperspektiven der kommenden Generationen zu verschlechtern.

Auf dem Weg zu einer integrativen globalen Politikstrategie

Der Ursprung moderner Umweltpolitik liegt in den 60er bzw. 70er Jahren. Ihre Behandlung im Rahmen der internationalen Umweltkonferenzen war allerdings zunächst eher monokausal konzipiert. Erst durch die vom Club of Rome 1972 aufgezeigten „Grenzen des Wachstums“ („The limits to growth“) sowie durch den Chemieunfall 1976 in Seveso/Italien wurde der begrenzte Handlungsspielraum der damaligen Umweltpolitik deutlich. Die notwendige Konsequenz war eine Stärkung des Vorsorgeprinzips im Umweltschutz. 1983 gründeten die Vereinten Nationen die „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“. Vier Jahre später legte diese unabhängige Sachverständigenkommission ihren auch als Brundtland-Report bekannt gewordenen Bericht „Unsere gemeinsame Zukunft“ („Our Common Future“) vor. In diesem Bericht wurde erstmals das Leitbild einer integrativen nachhaltigen Entwicklung konzipiert. Zuvor getrennt betrachtete Problembereiche, wie z.B. Artensterben, Wüstenausbreitung,

Schuldenkrise, kriegerische Konflikte, Flächenverbrauch und Armut, wurden nun in einem Wirkungsgeflecht gesehen und verdeutlicht, dass diese Probleme nicht durch Einzelmaßnahmen gelöst werden können. Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 beschloss u.a. ein Aktionsprogramm für eine weltweite nachhaltige Entwicklung. Zu erwähnen sind hier vor allem die „Agenda 21“ und die aus ihr hervorgegangenen lokalen Initiativen, die „Konvention zum Schutz der Artenvielfalt“, die „Waldgrundsatzerklärung“ und „Verhandlungen über eine Konvention zur Wüstenbekämpfung“. Die Agenda 21 zielt auf einen Ausgleich im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Interessen und umweltpolitischen Zielen, der Ökologie und Ökonomie in ein Fließgleichgewicht stellt. „Nachhaltigkeit“ befürwortet qualitatives Wirtschaftswachstum und sieht zugleich ökologieverträgliches Handeln als Voraussetzung dafür an. Der Weltgipfel für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg im Jahre 2002 endete mit der Annahme einer von Südafrika vorbereiteten Erklärung und eines Aktionsplans, z.B. zur Verbesserung der weltweiten Trinkwasserversorgung.

Themenschwerpunkte und parlamentarische Aktivitäten

Seit Rio de Janeiro 1992 hat sich der Begriff „Nachhaltigkeit“ bzw. „nachhaltige Entwicklung“ (Sustainable Development) in vielen Politikfeldern als Leitbild etabliert. Die vom Deutschen Bundestag eingerichtete Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ entwickelte 1995 das „Drei-Säulen-Modell“ einer nachhaltigen Entwicklung. Es vereint neben ökologischen auch ökonomische und soziale Ziele und stellt somit den interdisziplinären Charakter von „Nachhaltigkeit“ heraus. Das Modell ist als Antwort auf die in Deutschland zumeist einseitig vom Umweltaspekt her geführte Diskussion einer nachhaltigen Entwicklung zu verstehen. Die drei Säulen Ökologie, Ökonomie und soziale Ziele sollen gleichberechtigt und gleichwertig zueinander stehen und so „eine dreidimensionale Perspektive“ (Enquete-Kommission) für eine nachhaltige Gesellschaftspolitik formen. Ziel dabei ist die Sicherstellung und Verbesserung ökologischer, ökonomischer und sozialer Leistungsfähigkeit. Diese bedingen einander, so die Kommission, und können nicht „teiloptimiert“ werden.

Die Bundesregierung hat im Jahr 2001 den „Rat für nachhaltige Entwicklung“ berufen. Mit der im April 2002 beschlossenen Nachhaltigkeitsstrategie „Perspektiven für Deutschland“ hat sie vier vorrangige Handlungsfelder festgelegt, in denen sie besondere Aktivitäten für erforderlich hält: „Klimaschutz und Energiepolitik“, „Umweltverträgliche Mobilität“, „Umwelt, Ernährung und Gesundheit“ sowie

„Globale Verantwortung“. Für die laufende Legislaturperiode sind als Weiterentwicklung vier Themenschwerpunkte vorgesehen: „Potenziale älterer Menschen in Wirtschaft und Gesellschaft“; „Neue Energieversorgungsstruktur unter Einbeziehung der erneuerbaren Energien“, „Alternative Kraftstoffe und Antriebstechnologien“ und „Verminderung der Flächeninanspruchnahme“. Ein Fortschrittsbericht, den die Bundesregierung alle zwei Jahre erarbeitet, wird erstmals für Herbst 2004 erwartet.

In der vergangenen Wahlperiode haben sich die Enquete-Kommissionen des Bundestages „Globalisierung der Weltwirtschaft“, „Demographischer Wandel“ und „Nachhaltige Energieversorgung unter den Bedingungen der Globalisierung und Liberalisierung“ mit Fragen nachhaltiger Entwicklung befasst. In seiner 89. Sitzung am 30. Januar 2004 beschloss der Deutsche Bundestag, zur parlamentarischen Begleitung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung einen „Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung“ einzusetzen (BT-Drs. 15/2441). Der Parlamentarische Beirat soll neben der Mitberatung der Nachhaltigkeitsstrategie den Dialog mit gesellschaftlichen Gruppen verbessern und das Konzept „Nachhaltigkeit“ mit den zentralen Reformdebatten verknüpfen.

Die EU betont in ihrer „Strategie für die nachhaltige Entwicklung“ die globale Dimension einer nachhaltigen Entwicklung und bekräftigt in diesem Zusammenhang das Ziel, 0,7% des BIP für Entwicklungshilfe zu erreichen. Diese Maßnahme soll u.a. zur Verringerung der Armut in den Entwicklungsländern beitragen und somit die Erfolgsaussichten einer weltweiten nachhaltigen Entwicklung erhöhen. Die weiteren aktuellen Themenschwerpunkte der EU ähneln denen der Bundesregierung.

Perspektiven

Von der anfänglich rein ökonomischen Ausrichtung hat sich der Begriff „Nachhaltigkeit“ zum komplexen „Drei-Säulen-Modell“ entwickelt. Ein umfassendes Nachhaltigkeitskonzept muss sich an seinen Resultaten messen lassen, wobei die Ziele einer nachhaltigen Politik aufgrund der Komplexität der Wirkungszusammenhänge nur langfristig zu erreichen sein werden. Erfolg wird dann eintreten, wenn es gelingt, in einer sich verändernden Welt Handlungsfreiheit für die Menschen von heute und morgen zu bewahren.

Quellen:

Bericht der Bundesregierung über die

- Perspektiven für Deutschland- Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, BT-Drs. 14/8953.

- Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, Europäische Kommission, Luxemburg, 2002.
- Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt – Ziele und Rahmenbedingungen einer nachhaltig zukunftsverträglichen Entwicklung“, BT-Drs. 13/11200, 26.06.98.
- Ketteler, Gerd, Der Begriff der Nachhaltigkeit im Umwelt- und Planungsrecht in Natur und Recht, Blackwell Verlag, Berlin, 2002.

*Verfasser: Praktikant Arne Bartol und Dr. Erwin Herkommer,
Fachbereich VIII*

Strategische Umweltprüfung (SUP)

vom 12.10.2004, lfd. Nr. 28/2004

Der Begriff „Strategischen Umweltprüfung (SUP)“ bzw. „Strategic Environmental Assessment (SEA)“ ist auf die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) zurückzuführen. Ziel dieser SUP-Richtlinie ist es, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung von Plänen und Programmen einbezogen und entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden.

Die bisherige Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die in dem Gesetz über die Umweltverträglichkeit (UVPG) ihren Niederschlag gefunden hat, wird zunehmend kritisch betrachtet. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass eine derartige Umweltverträglichkeitsprüfung regelmäßig auf Projektebene und damit am Ende von Planungs- und Entscheidungsprozessen häufig zu spät einsetzt. Projektübergreifende Umweltauswirkungen werden oft vernachlässigt und die Prüfung von Alternativen bleibt weitgehend unberücksichtigt.

Aufgabe der „Strategischen Umweltprüfung“ ist es demgegenüber, bereits lange vor der Entscheidung über konkrete Einzelprojekte, Strategien und Planungen hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit zu durchleuchten („Screening“). Dies gilt vor allem bei Plänen und Pro-

grammen in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodennutzung. Die Festlegung von Verfahren für eine „Strategische Umweltprüfung“ bereits auf der Ebene von Plänen und Programmen soll auch Unternehmen zugute kommen, damit ein konsistenterer Handlungsrahmen durch Einbeziehung der relevanten Umweltinformationen bei der unternehmerischen Entscheidungsfindung geboten wird.

Die SUP-Richtlinie trat am 21. Juli 2001 in Kraft und war nach deren Art. 13 von den jeweiligen Mitgliedstaaten durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften bis zum 21. Juli 2004 in nationales Recht umzusetzen. Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben deshalb den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG auf Drucksache 15/3441 vorgelegt. Hierdurch soll künftig im UVPG neben der bisherigen Umweltverträglichkeitsprüfung eine „Strategische Umweltprüfung“ vorgeschrieben werden. Zur Anpassung an die SUP-Richtlinie muss beispielsweise ein Umweltbericht erstellt werden, in welchem die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen sowie Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Als zentrales Element der „Strategischen Umweltprüfung“ sieht der Gesetzentwurf eine frühzeitige Festlegung des Untersuchungsrahmens sowie die Konkretisierung der für den Umweltbereich benötigten Angaben („Scoping“) vor. Darüber hinaus werden Regelungen über die SUP-Pflicht von Plänen und Programmen eingeführt. Für bestimmte Pläne und Programme, die in einer Anlage zu dem Gesetzentwurf abschließend aufgeführt sind, besteht eine obligatorische SUP-Pflicht beispielsweise bei der Verkehrswege-, Bauleit- und Landschaftsplanung. Zwingend SUP-pflichtig werden ferner Pläne und Programme, die einer Verträglichkeitsprüfung nach § 35 des Bundesnaturschutzgesetzes unterliegen. Bei anderen Plänen und Programmen soll die Notwendigkeit einer „Strategischen Umweltprüfung“ vom Ergebnis einer Vorprüfung des Einzelfalles abhängig gemacht werden. Nach Abschluss einer ggf. grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt schließlich eine Überprüfung der Darstellungen und Bewertung des Umweltberichts und Berücksichtigung der Ergebnisse im weiteren Planaufstellungs- oder -änderungsverfahren („Monitoring“).

Die Ausführungen zur Gesetzgebungskompetenz nehmen in der Begründung des Gesetzentwurfs einen breiten Raum ein, denn der Bund besitzt keine umfassende Gesetzgebungskompetenz für das Umwelt-

recht. Die Kompetenz des Bundes zur Änderung der Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie des Wasserhaushaltsgesetzes ergibt sich in erster Linie aus Kompetenztiteln der konkurrierenden Gesetzgebung (Artikel 74 Abs. 1 Nr. 17, 18, 21, 22, 23, 24 des Grundgesetzes) sowie der Rahmengesetzgebung (Artikel 75 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und 4 des Grundgesetzes). Ergänzend wurde auf die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Artikel 73 Nr. 6 und 6a des Grundgesetzes zurückgegriffen, soweit die dort genannten Verkehrsbereiche betroffen sind.

Quellen:

- Protocol on strategic environmental assessment to the convention on environmental impact assessment in an transboundary context, <http://www.unece.org/env/eia/documents/protocolenglish.pdf> (Stand: 04.10.04); Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, zwischen Deutschland, Österreich, der Schweiz und Liechtenstein abgestimmte deutsche Übersetzung, Endfassung: 12. März 2004, <http://www.unece.org/env/eia/documents/protocol%20German%20March%202004.pdf> (Stand: 04.10.04).
- Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30 http://www.bmu.de/files/sup_richtlinie.pdf (Stand: 05.10.04).
- Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. L 156 vom 25.6.2003, S. 17 <http://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/umweltthemen/umweltpolitische/UVP/200335EG.pdf> (Stand: 05.10.04).
- Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG), Drucksache 15/3441, <http://dip.bundestag.de/btd/15/034/1503441.pdf> (Stand: 01.10.04),
- Köppel, Johann, Anforderungen der SUP-Richtlinie an Bundesverkehrswegeplanung und Verkehrsentwicklungsplanung der Länder (Hrsg.: Umweltbundesamt, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), Berlin 2004.
- Schmidt, Michael/Rütz, Nicole/Bier, Sascha, Umsetzungsfragen bei der strategischen Umweltprüfung (SUP) in Nationales Recht, Deutsches Verwaltungsblatt 2002, S. 257 -363.

Verfasser: RD Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII

Verkehr – Post – Telekommunikation

Die AEG-Novelle – mehr Wettbewerb auf der Schiene?

vom 29.11.2004, lfd. Nr. 43/2004

Das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)

Mit der 1993 fast einstimmig im Bundestag beschlossenen Bahnreform wurde das Allgemeine Eisenbahngesetz, welches bis dahin nur einige wenige Vorschriften zu nicht im Bundesbahngesetz geregelten Materien enthielt, völlig neu gefasst und erheblich erweitert. Mehr Wettbewerb, mehr Verkehr auf der Schiene und eine dauerhafte Entlastung des Haushalts waren die prägenden Ziele der Bahnstrukturreform. Seitdem ist das Schienennetz der Bundesrepublik ein offenes System – jeder, der die Bedingungen erfüllt, kann Eisenbahnverkehr betreiben. Das Allgemeine Eisenbahngesetz gewährt für den Schienenverkehrssektor den freien Wettbewerb. Es unterscheidet zwischen den **Eisenbahninfrastruktur-** sowie den **Eisenbahnverkehrsunternehmen** und trennt das **Netz** (Gleise) und den **Betrieb** (rollendes Material). Die staatliche Kontrolle nimmt das 1993 geschaffene Eisenbahnbundesamt wahr.

Die Praxis

Der vom Gesetzgeber gewollte freie Wettbewerb auf und mit der Schiene ist jedoch nicht sehr weit fortgeschritten. Die Deutsche Bahn AG und ihre Töchter beherrschen nach wie vor den Markt. Der Anteil ihrer Verkehrsleistungen beträgt rund 95 Prozent. Neue Unternehmen treten kaum am Markt auf. Und wenn doch, dann nur im Bereich der Schienenverkehrsleistungen. Die Ziele der Bahnreform 1993 (Stärkung der Schiene, Haushaltsentlastung) sind nach Aussage nahezu aller Experten nicht erreicht worden – auch nicht mit der am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen zweiten Bahnreform-Stufe. Dabei wurde die Deutsche Bahn in rechtlich selbständige Aktiengesellschaften gegliedert (**Betrieb** = DB Reise & Touristik AG, DB Regio AG, DB Cargo AG jetzt Railion AG; **Netz** = DB Netz AG; DB Station & Service AG).

Anlass der AEG-Novelle – europarechtliche Vorgaben

Drei Richtlinien¹⁹ verpflichten den deutschen Gesetzgeber (eigentlich bis zum 15. März 2003), den **Zugang** zur Eisenbahninfrastruktur und

die **Struktur** der Eisenbahnen neu zu regeln und damit die Voraussetzungen für einen umfassenden Wettbewerb sicherzustellen. Entscheidungen über die Trassenzuweisung müssen Stellen übertragen werden, die keine Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen. Sie müssen auch rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen von Eisenbahnverkehrsunternehmen unabhängig sein.

Das bedeutet: **Eine unabhängige Stelle** muss die Vergabe und die Preise für die Nutzung der Schienen festlegen. Sie muss bestimmen: Wer darf wann und wo die Schienen nutzen? Nach der gegenwärtigen Struktur des AEG von 1993 und der Konzernstruktur der Deutschen Bahn AG ist das noch nicht der Fall. Die derzeitige Trennung von Deutsche Bahn AG und DB Netz AG reicht so nicht mehr. Entweder müssen diese Konzernteile der Deutschen Bahn AG ganz getrennt werden oder es muss eine Stelle geschaffen werden, die selbst den Zugang auf die Schienen bestimmt.

Lösung der Koalitionsfraktionen im vorgelegten Gesetzentwurf

Die Koalitionsfraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen haben sich für einen Mittelweg entschieden. Die Deutsche Bahn AG bleibt zusammen mit der DB Netz AG in einem Konzern verbunden. Die Unabhängigkeit der DB Netz AG innerhalb des Konzerns soll unter anderem durch so genannte **Chinese Walls** in der Kommunikation gesichert werden. Chinese Walls, ein Begriff aus dem Kapitalmarktrecht, sind zum einen Informations-Barrieren innerhalb eines Unternehmens. Sie erreichen, dass verschiedene Abteilungen von der Tätigkeit der anderen nichts wissen. Zum anderen sind es Barrieren, die Interessenskonflikte vermeiden.

Weiter soll die DB Netz AG „**entherrscht**“ werden. Der Konzern Deutsche Bahn AG soll seiner Konzerntochter keine Weisungen mehr erteilen dürfen.

Zusätzlich zu den Chinese Walls und der Entherrschung wird eine **unabhängige Kontrollstelle** eingerichtet. Sie überwacht, dass die Deutsche Bahn beispielsweise die Zeiten auf den Schienen an alle Unter-

¹⁹ Richtlinie 2001/12/EG zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft; Richtlinie 2001/13/EG zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen; Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung.

nehmen gleichberechtigt vergibt. Diese Kontrollstelle, die so genannte **Trassen-Agentur**, wird beim Eisenbahn-Bundesamt angegliedert. Sie kann der Deutschen Bahn AG unter anderem „aufgeben“, Unternehmen auf die Schienen der DB Netz AG zu lassen. Lehnt die DB Netz AG einen Antrag auf Nutzung der Schienen ab, muss sie diesen Vorgang der Trassenagentur vorlegen. Die Agentur kann der Entscheidung der DB Netz AG widersprechen. Folge: Die DB Netz AG muss unter Beachtung der Auffassung der Trassenagentur neu entscheiden.

Ansatz der Opposition

Die Oppositionsfraktionen CDU/CSU und FDP fordern eine stärkere Trennung von Netz und Betrieb. Sie meinen, so seien die europarechtlichen Vorgaben besser zu verwirklichen, nur so seien die 93er Ziele der Bahnreform erreichbar – nämlich mehr Wettbewerb zu schaffen und mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen.

Offene rechtliche Fragestellungen

Das Problem im jetzigen Regierungs-Vorschlag sehen Juristen unabhängig vom Streit der Parteien in vielen ungeklärten Fragen, die diese Regelung aufwirft: Gestattet es das Aktienrecht überhaupt, dass der Deutschen Bahn AG als Holding der Durchgriff auf ihre Tochter DB Netz AG beschränkt wird? Erlaubt das Aktienrecht, dass der Gesetzgeber so genannte Doppeltmandate verbietet? Dass also ein Aufsichtsrat der Deutsche Bahn AG Holding nicht im Aufsichtsrat der DB Netz AG sitzen darf? Würde dieses Verbot den Vorgaben der Europa-Richtlinien reichen? Oder muss dieses Verbot auch auf die unteren Ebenen ausgedehnt werden, auf die Organe? Im Detail sind diese Fragen juristisch umstritten. Eine rechtlich weniger risikoreiche Konstruktion beschrieb der Sachverständige Professor Klaus Hopt, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg, in der Anhörung des Verkehrsausschusses: „Der ganz klare Weg, der wäre in der Tat die Auslagerung der Entscheidung ‚Preis und Zugang‘ an die Trassenagentur. Wenn sie das machen, haben sie kein Problem.“

Quellen:

- Anhörung „Bahnreform – Bilanz und Perspektiven“ vom 29. März 2004 im Ausschuss für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.
- Anhörung zum „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften“ vom 29. September 2004 im Ausschuss für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.

- Foos, Christoph Roland (Hrsg.): Eisenbahnrecht und Bahnreform, 3. Auflage, 2003.
- Frotscher, Werner/Kramer, Urs: Sechs Jahre nach der Bahnreform – Das Allgemeine Eisenbahngesetz auf dem Prüfstand, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2001, S. 24 ff.

Verfasser: RR z. A. Christof Keuter, RRef. Markus Waitschies, Sekretariat des Ausschusses für Verkehr, Bau und Wohnungswesen

Wirtschaft – Geld – Kredit

Unbundling in der Energiewirtschaft – Reform des Energiewirtschaftsrechts

vom 1.10.2004, lfd. Nr. 24/2004

Am 28. Juli 2004 hat das Bundeskabinett einen Entwurf zur **Neugestaltung des Energiewirtschaftsrechts** (EnWG-E) beschlossen, der einschneidende Auswirkungen für den Elektrizitäts- und Erdgasmarkt haben wird. Der Entwurf dient der Umsetzung zweier europäischer Richtlinien (sog. Beschleunigungsrichtlinien), deren Umsetzungsfristen bereits am 1. Juli 2004 abgelaufen sind.

Kern der geplanten Novelle ist die Einführung einer behördlichen **Regulierung des Netzzugangs** und die Einführung von **Unbundling-Vorschriften**. Die Unbundling-Regelungen sehen eine Entflechtung der verschiedenen Geschäftsbereiche eines Energieversorgungsunternehmens vom Netzbetrieb vor. Ziel ist es, die **Verbindungen** zwischen **Netzbetrieb** und Energieerzeugung bzw. Energievertrieb weitestgehend zu **kappen**. Auf diese Weise soll für mehr Markttransparenz und einen diskriminierungsfreien Netzzugang gesorgt sowie eine Quersubventionierung (Subventionierung eigener Produkte durch Netznutzgebühren der Konkurrenten) verhindert werden.

Hintergrund der Einführung der Unbundling-Vorschriften sind die Erfahrungen der letzten Jahre seit Öffnung der Energiemärkte. Als problematisch hat sich herausgestellt, dass die Energieversorgungsunternehmen oftmals zugleich Netzbetreiber und Energieerzeuger bzw. Energieanbieter sind und dadurch ihre Monopolstellung ausnutzen. Ihnen wird vorgeworfen, Konkurrenten durch überhöhte Entgelte und eine Subventionierung des eigenen Vertriebs vom Markt zu drängen²⁰. Im Ergebnis werden der **inländische** und **europäische Markt verzerrt** und **Verbraucherinteressen gefährdet**²¹.

²⁰ Vgl. Handelsblatt v. 16.8.2004, 4; Wiedmann/Langerfeldt, ET 2004, 158; Staebe, DVBl. 2004, 853, 855.

²¹ Vgl. Schneider/Prater, RdE 2004, 57, 58; Säcker, ZNER 2004, 98, 99.

Den Beschleunigungsrichtlinien folgend sieht der Kabinettsentwurf eine **Entflechtung auf vier Ebenen** vor: der rechtlichen, der operationellen, der informationellen und der buchhalterischen Ebene.

Die Regelungen zur **rechtlichen Entflechtung** verpflichten Energieversorgungsunternehmen, den Netzbetrieb durch ein **formal eigenständiges Rechtssubjekt** zu organisieren. Dieses gilt jedoch nicht für Betreiber von Netzen, an denen weniger als 100.000 Kunden unmittelbar oder mittelbar angeschlossen sind und die nicht zu Unternehmensverbänden gehören, die diese Kundengrenze überschreiten. Stadtwerke dürften damit regelmäßig von der Pflicht zur rechtlichen Entflechtung ausgenommen sein. Die Regelungen zur rechtlichen Entflechtung gelten zunächst nur für den Übertragungsnetzbetrieb und treten für den Verteilernetzbetrieb erst am 1.7.2007 in Kraft.

Mittels der **operationellen Entflechtung** sollen **personelle Verknüpfungen** zwischen den netzbetreibenden und den energieerzeugenden bzw. -vertriebenden Unternehmen **getrennt und verhindert werden**. So dürfen diejenigen Personen, die mit Leitungsaufgaben für den Netzbetreiber betraut sind, nicht den betrieblichen Einrichtungen anderer Konzerngesellschaften angehören, die Energie erzeugen oder vertreiben. Ausgenommen sind wiederum Betreiber von Netzen, an denen weniger als 100.000 Kunden unmittelbar oder mittelbar angeschlossen sind.

Die Regeln der **informationellen Entflechtung** sollen die einseitige Weitergabe wirtschaftlich sensibler Informationen an andere Konzerngesellschaften, insbesondere an diejenigen, die Energie vertreiben, verhindern²². Entsprechend werden Unternehmen zur **Informationswahrung** bzw. zur **diskriminierungsfreien Offenlegung von Informationen** an alle energievertreibenden Mitbewerber verpflichtet.

Die Regelungen zur **buchhalterischen Entflechtung** enthalten die Verpflichtung, die Kontoführung für den Netzbetrieb und für die Erzeugung bzw. für den Vertrieb von Energie zu trennen. Auf diese Weise sollen staatliche Kontrollen über Kosten und Erlöse ermöglicht und Diskriminierungen Dritter bzw. unerlaubte Quersubventionen aufgedeckt werden²³.

²² Vgl. Staebe, DVBl. 2004, 853, 857.

²³ Vgl. Wiedmann/Langerfeldt, ET 2004, 158, 160.

Letztlich fordert der Gesetzentwurf in Übereinstimmung mit den Beschleunigungsrichtlinien **jedoch nicht**, dass die netzbetreibenden Unternehmen **vollständig** von anderen Konzerngesellschaften **getrennt werden**, soweit der eigenständige Netzbetrieb gewährleistet ist. Der Entwurf sieht etwa keine eigentumsrechtliche Entflechtung vor. Das Netz muss daher nicht im Eigentum des Netzbetreibers stehen, sondern kann auch der Muttergesellschaft gehören. Zudem kann die Muttergesellschaft weiterhin teilweise ihre Aufsichtsrechte über die netzbetreibende Tochter, vor allem über die Genehmigung von Finanzplänen, ausüben²⁴.

Die **Kontrolle** der Einhaltung der Unbundling-Regelungen soll durch die bisherige Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post erfolgen, welche in die **Regulierungsbehörde für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post** umbenannt wird.

Die Umsetzung der geplanten Unbundling-Vorschriften wird für die betroffenen Unternehmen weitreichende Auswirkungen haben. In **gesellschaftsrechtlicher Hinsicht** müssen sie in mindestens zwei rechtlich selbstständige Gesellschaften aufgegliedert werden, in eine Gesellschaft, die das Netz betreibt und mindestens eine, die Energie erzeugt bzw. vertreibt. Darüber hinaus müssen die jeweiligen Unternehmen unabhängige Managementstrukturen schaffen. In **betriebswirtschaftlicher Hinsicht** entstehen dadurch erhebliche Kosten sowie komplexere und weniger zusammenhaltende Konzernstrukturen²⁵. Neben den erhofften positiven Auswirkungen für Wettbewerb und Verbraucher werden aber auch Vorteile für die betroffenen Unternehmen erwartet. Dazu zählen eine höhere Transparenz von Kosten und Erlösen, die Eindeutigkeit von Verantwortungsbereichen und Schnittstellen und die Möglichkeit zur Konzentration auf Kernkompetenzen in den einzelnen Unternehmen²⁶.

Quellen:

- „Stromhändler beklagen hohe Netzpreise“, in: Handelsblatt vom 16.8.04.
- Schneider, Jens-Peter/ Prater, Janine, Das Europäische Energierecht im Wandel, RdE 2004, 57ff.
- Säcker, Franz J., Freiheit durch Wettbewerb. Wettbewerb durch Regulierung, ZNER 2004, 98ff.

²⁴ Vgl. Wiedmann/Langerfeldt, ET 2004, 158, 160; Staebe, DVBl. 2004, 853, 857.

²⁵ Vgl. Seiferth/Weidel, ET 2004, 446, 447; Wiedmann/Langerfeldt, ET 2004, 248, 250.

²⁶ Vgl. Seiferth/Weidel, ET 2004, 446.

- Seiferth, Thorsten/ Wedel, Andreas, Vorrang für betriebswirtschaftliche Unbundling-Umsetzung, ET 2004, 446ff.
- Staebe, Erik, Zur Novelle des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG), DVBl. 2004, 853ff.
- Wiedmann, Klaus-Peter/ Langerfeldt, Michael, Verschärftes Unbundling in der deutschen Energiewirtschaft (Teil 1), ET 2004, 158ff.
- Wiedmann, Klaus-Peter/ Langerfeldt, Michael, Verschärftes Unbundling in der deutschen Energiewirtschaft (Teil 2), ET 2004, 248ff.

*Verfasser/in: Rechtsreferendar Heiko Krüger, VA'e Ass. jur.
Claudia Rathjen, Fachbereich V*

Corporate Governance

vom 13.10.2004, lfd. Nr. 29/2004

Der aus dem anglo-amerikanischen Rechtskreis stammende Begriff der „Corporate Governance“ (Unternehmensführung) beinhaltet die Gesamtheit aller rechtlichen, institutionellen und durch geschäftliche Übung geprägten Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Verteilung der Aufgaben zwischen Aufsichtsrat, Vorstand und Aktionären haben. Die Thematik der „Corporate Governance“ drängt sich immer dann ins öffentliche Bewusstsein, wenn Vorstände einer Aktiengesellschaft – trotz der vom Gesetz vorgesehenen Kontrolle durch den Aufsichtsrat und die Abschlussprüfer – Missmanagement betreiben konnten und oft viele tausend Arbeitnehmer vom Verlust ihrer Arbeitsplätze bedroht sind. Aktuell und in den vergangenen Jahren ist in der Öffentlichkeit immer wieder auf Unverständnis gestoßen, dass die Vorstände für ihr Ausscheiden dann noch erhebliche Abfindungen erhalten.

Unabhängig hiervon wurde im Zuge der Internationalisierung der Kapitalmärkte der „Corporate Governance“ von Unternehmen, insbesondere deren Transparenz in den Organisationsstrukturen und Führungsprinzipien, eine besondere Bedeutung beigemessen. Denn für die institutionellen, aber auch für die privaten Anleger war und ist die Kenntnis der Grundsätze und Prinzipien, nach denen ein Unternehmen organisiert und geleitet wird, sowie die Verlässlichkeit der Beachtung bestimmter Grundprinzipien einer guten Unternehmensführung – vor allem im internationalen Vergleich – von elementarem Interesse.

Vor diesem Hintergrund setzte Bundeskanzler Gerhard Schröder im Mai 2000 die Regierungskommission „Corporate Governance“ unter der Leitung von Prof. Dr. Dr. Theodor Baums ein, die ihre Empfehlungen zur Unternehmensführung und –kontrolle sowie zur Modernisierung des Aktienrechts Mitte 2001 vorlegte. Entsprechend diesen Empfehlungen hat das Bundesministerium der Justiz daraufhin im September 2001 unter der Leitung des ehemaligen Vorstandsvorsitzenden und jetzigen Aufsichtsratsvorsitzenden der ThyssenKrupp AG, Dr. Gerhard Cromme, die Regierungskommission „Deutscher Corporate Governance Kodex“ eingesetzt, die diesen gleichnamigen Kodex erarbeitete und im Februar 2002 der Öffentlichkeit vorlegte.

Bereits durch das Transparenz- und Publizitätsgesetz vom 19. Juli 2002 (BGBl. I S. 2681) sind konkrete Empfehlungen aus dem im Jahre 2001 vorgelegten Kommissionsbericht aufgegriffen und neben anderen Gesetzesänderungen verschiedene Änderungen des Aktiengesetzes – AktG – vorgenommen und mit der neuen Vorschrift des § 161 AktG für börsennotierte Gesellschaften besondere Pflichten hinsichtlich des „Deutschen Corporate Governance Kodexes (DCGK)“ begründet worden.

Der DCGK besteht aus einer Präambel (Ziffer 1.) und befasst sich mit sechs unterschiedlichen Bereichen einer Aktiengesellschaft. Regelungsgegenstand des Kodexes sind zunächst die Aktionäre und ihre Rechte, die sie in der Hauptversammlung wahrnehmen (Ziffer 2.), der Vorstand (Ziffer 4.), der Aufsichtsrat (Ziffer 5.) und das Zusammenwirken zwischen diesen beiden Organen. Schließlich wird besonders die Transparenz (Ziffer 6.) in einer Aktiengesellschaft sowie deren Rechnungslegung und Abschlussprüfung (Ziffer 7.) behandelt. Der Kodex beschreibt überwiegend die rechtliche Situation der Leitung und Kontrolle von Unternehmen, wie sie sich nach Auffassung der Regierungskommission im Wesentlichen unmittelbar aus dem Gesetz ergibt; daneben enthält er mit dem Wort „soll“ gekennzeichnete sog. Empfehlungen, die über die gesetzlichen Regelungen des Aktiengesetzes hinaus gehen. Der Kodex enthält auch sprachlich mit den Worten „sollte“ oder „kann“ gekennzeichnete Anregungen, die von der sog. Entsprechenserklärung des § 161 AktG nicht erfasst werden. Ein Beispiel hierfür ist die Ziffer 4.2.4 des DCGK in ihrer alten Fassung:

„Die Vergütung der Vorstandsmitglieder **soll** im Anhang des Konzernabschlusses aufgeteilt nach Fixum, erfolgsbezogenen Komponenten und Komponenten mit langfristiger Anreizwir-

kung ausgewiesen werden. Die Angaben **sollten** individualisiert erfolgen.“ (Textliche Hervorhebungen durch die Verfasser)

Nach § 161 AktG haben Vorstand und Aufsichtsrat einer börsennotierten Gesellschaft jährlich zu erklären (Entsprechenserklärung), ob den vom Bundesministerium der Justiz bekannt gemachten Empfehlungen der „Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex“ entsprochen wurde und wird; darüber hinaus ist zu erklären, welche Empfehlungen nicht angewendet wurden oder werden. Satz 2 der Ziffer 4.2.4 des DCGK hat in seiner geltenden Fassung vom 21. Mai 2003 nunmehr die Fassung: „Die Angaben sollen individualisiert erfolgen.“ Diese ursprüngliche Anregung stellt damit nunmehr eine Empfehlung des Kodexes mit der Folge dar, dass auf diese § 161 des AktG Anwendung findet.

Gleichwohl wird rechtspolitisch angestrebt, die individualisierte Publizität von Managergehältern einer zwingenden gesetzlichen Regelung zuzuführen. Auch die Europäische Kommission will im Jahr 2004 noch Empfehlungen zu Maßstäben einer guten Unternehmensführung vorlegen. Bereits in ihrem Aktionsplan zur Modernisierung des Gesellschaftsrechts sollen die Mitgliedstaaten angehalten werden, EU-weite Standards insbesondere zu den Organbezügen börsennotierter Gesellschaften einzuführen, wie dies in den USA bereits seit langem der Fall ist. In der Diskussion befinden sich die detaillierte Offenlegung der Gehaltspolitik und der Gehaltsbestandteile der einzelnen Organmitglieder im Jahresabschluss, das Erfordernis einer vorherigen Zustimmung der Hauptversammlung zu Aktien- bzw. Optionsprogrammen, an denen Organmitglieder beteiligt sind, und die Angabe der aus diesen Programmen resultierenden Kosten im Jahresabschluss.

Quellen:

- Securities and Exchange Commission (SEC), Washington, D.C.: Standard Instruction for Filing Forms under the Securities Act of 1933, Securities Exchange Act of 1934, and Energy Policy and Conservation Act of 1975 (Regulation S-K), Executive Compensation, Reg. §229.402 Item 402 http://www.sec.gov/divisions/corpfin/forms/regs_k.htm (Stand: 11.10.04).
- Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Regierungskommission „Corporate Governance“, Unternehmensführung – Unternehmenskontrolle – Modernisierung des Aktienrechts, Drucksache 14/7515 <http://www.dip1.btg/btd/14/075/1407515.pdf> (Stand: 07.10.04).
- Vetter, Eberhard, Deutscher Corporate Governance Kodex, Deutsche Notar-Zeitschrift 2003, Seite 748 – 764; Peltzer, Martin, Deutsche Corporate Governance, Ein Leitfa-den, 2. Auflage 2004, München.

- Diekmann, Hans/Leuring, Dieter, Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts (UMAG), Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht 2004, S. 249 – 257; der Referentenentwurf ist im Internet abrufbar unter <http://www.bmj.bund.de/media/archive/362.pdf> (Stand: 07.10.04).
- Martin, Christopher, Das U.S. Corporate Governance System – Verlust der Vorbildfunktion?, Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht 2003, Seite 948 – 952. Sirlschtov, Antje/Eubel, Cordula, „Der Bundestag will wissen, was Manager verdienen“, Frankfurter Allgemeine vom 06.10.2004.
- Europäische Kommission, Förderung einer geeigneten Regelung für die Vergütung von Direktoren, Konsultationspapier der Dienststellen der Generaldirektion Binnenmarkt, vom 23.02.2004, abrufbar im Internet unter http://europa.eu.int/comm/internal_market/company/docs/directors-remun/2004-consult_de.pdf (Stand: 08.10.04).

Verfasser: RD Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII

VW-Gesetz

vom 20.10.2004, lfd. Nr. 33/2004

Der Begriff „VW-Gesetz“ ist auf das aus dem Jahre 1960 stammende und danach mehrfach geänderte „Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand“ (damals auch „VW-Privatisierungsgesetz“ genannt) zurückzuführen und erfährt durch das von der Europäischen Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland angestrebte Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 226 des EG-Vertrages eine erneute Aktualität. Gegenstand dieser Klage vor dem Europäischen Gerichtshof – EuGH – sind Aspekte des sog. „VW-Gesetzes“ (in der Fassung vom 31.07.1970), die Anleger aus anderen Mitgliedstaaten davon abhalten könnten, eine Beteiligung an der Volkswagen AG zu erwerben, und daher den freien Kapitalverkehr (Art. 56 EG-Vertrag) und die Niederlassungsfreiheit (Art. 43 EG-Vertrag) beeinträchtigen könnten. Es handelt sich im Wesentlichen zum einen um das 20%ige Höchststimmrecht in Verbindung mit einer 20%igen Sperrminorität und zum anderen um die Präsenz öffentlicher Körperschaften im Aufsichtsrat der Volkswagen AG.

20%iges Höchststimmrecht

Eine Beschränkung des Aktienstimmrechts ist bei nicht börsennotierten Aktien in der Weise zulässig, dass nur eine bestimmte Anzahl von Aktien eine Stimme gewährt oder kein Aktionär mehr als eine bestimmte Anzahl von Stimmrechten haben darf (Höchststimmrecht). Nach dem sog. „VW-Gesetz“ darf ein Aktionär, auch wenn er mehr als 20% der VW-Stimmrechtsaktien hält, in der Hauptversammlung gleichwohl nur von höchstens 20% seiner Stimmen Gebrauch machen.

§ 2 Abs. 1 „VW-Gesetz“ lautet:

„Gehören einem Aktionär Aktien im Gesamtnennbetrag von mehr als dem fünften Teil des Grundkapitals, so beschränkt sich sein Stimmrecht auf die Anzahl von Stimmen, die Aktien im Gesamtbetrag des fünften Teils des Grundkapitals gewähren.“

Die Kommission begründet eine mögliche Beschränkung des freien Kapitalverkehrs damit, dass es dadurch für den Investor schwieriger würde, eine Stimmenmehrheit zu erreichen als ohne eine derartige Beschränkung des Stimmrechts.

Die Bundesregierung vertritt hierzu die Auffassung, dass derartige Höchststimmrechte im Gesellschaftsrecht der Mitgliedstaaten verbreitet sind und nicht beanstandet werden. Es liege in der Natur von Höchststimmrechten, dass sie die Erreichung einer Mehrheit erschweren. Allein die Festlegung von Höchststimmrechten beinhalte keine Beeinträchtigung des freien Kapitalverkehrs. Denn Höchststimmrechte hinderten den Inhaber eines Aktienanteils, für den die Stimmrechtsbeschränkung eingreift, nicht daran, sich an der Verwaltung und Kontrolle der Gesellschaft zu beteiligen. Daneben sichern Höchststimmrechte, dass kein anderer Investor ein höheres Stimmengewicht einbringen kann (§ 2 Abs. 1 des „VW-Gesetzes“). Unabhängig hiervon sei ein Mitgliedstaat beim gegenwärtigen Stand des Gesellschaftsrechts frei, dieses zu gestalten, etwa Höchststimmrechte zu bestimmen bzw. diese für zulässig oder unzulässig zu „dekreditieren“ (vgl. Pressemitteilung des Bundesministeriums der Justiz).

20%ige Sperrminorität

Für wichtige Unternehmensbeschlüsse bedarf es einer Mehrheit von über 80% der Stimmen. Der hierfür maßgebliche § 4 Abs. 3 des „VW-Gesetzes“ lautet:

„Beschlüsse der Hauptversammlung, für die nach dem Aktiengesetz eine Mehrheit erforderlich ist, die mindestens drei Viertel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals umfasst, bedürfen einer Mehrheit von mehr als vier Fünftel des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals der Gesellschaft.“
(Kursive Hervorhebung durch den Verfasser)

Dies bedeutet, dass ein Aktionär, der 20% der VW-Stimmrechtsaktien hält, einen Mehrheitsbeschluss von mehr als vier Fünftel (80%) des bei der Beschlussfassung vertretenen Grundkapitals der Aktiengesellschaft – AG – verhindern kann. Mit anderen Worten: Alle übrigen Aktionäre können wegen des 20%igen Höchststimmrechts nie die erforderlichen mehr als 80% der Stimmen erreichen. Die Bundesregierung verweist darauf, dass Sperrminoritäten gesellschaftsrechtlich zulässig sind und dem Erwerb der Kapitalmehrheit nicht entgegenstehen. Die Kommission befürchtet gleichwohl, dass dem Land Niedersachsen, als dem derzeitigen Mehrheitsaktionär, de facto eine besondere Sperrminorität eingeräumt werde. Die Kommission verweist insbesondere auf das Urteil des EuGH vom 13.05.2003 (Rs. C-98/01, British Airport Authority, Rdnr. 48) sowie auf das Urteil vom 04.06.2002 (Rs. C-483/99 Kommission/Frankreich) im Hinblick auf sog. „goldene Aktien“. Dies sind in der Regel Vorzugsaktien des Staates, mit denen kraft Gesetzes mehr oder weniger scharf definierte Eingriffsbefugnisse des Staates in den Bereich der Unternehmensführung und –beteiligung verbunden sind.

Entsenderechte (Präsenz öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Aufsichtsrat)

Nach Auffassung der Kommission können die Bestimmungen des „VW-Gesetzes“ über die Präsenz öffentlich-rechtlicher Körperschaften im Aufsichtsrat Investoren aus anderen Mitgliedstaaten von Beteiligungen an oder Investitionen in die Volkswagen AG abhalten und damit den freien Kapitalverkehr und die Niederlassungsfreiheit behindern. § 4 Abs. 1 „VW-Gesetz“ lautet:

„Die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen sind berechtigt, je zwei Aufsichtsratsmitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden, solange ihnen Aktien an der Gesellschaft zustehen.“

Die Bundesrepublik Deutschland hält keine VW-Aktien mehr und ist daher auch nicht im Aufsichtsrat vertreten. Die Kommission sieht je-

doch die theoretische Möglichkeit, dass durch den Erwerb von zwei VW-Aktien die Bundesrepublik Deutschland wieder im Aufsichtsrat vertreten sein könnte. Entsenderechte zu Gunsten öffentlich-rechtlicher Körperschaften stellen nach Auffassung der Bundesregierung grundsätzlich keine unzulässige gesellschaftsrechtliche Gestaltungsmöglichkeit dar. Letztlich erklärt sich der Sinn und Zweck des „VW-Gesetzes“ auch in diesem Zusammenhang aus der historischen Entwicklung der heutigen Volkswagen AG nach 1945.

Quellen:

- Henn, Günther, Handbuch des Aktienrechts, 7. Auflage 2002, Heidelberg.
- Hüffer, Uwe, Aktiengesetz, Kommentar, 6. Auflage 2004, München.
- Pressemitteilung des Bundesministeriums der Justiz vom 13. Oktober 2004, „Bundesregierung bedauert Entscheidung der Kommission zum VW-Gesetz“, <http://www.bmj.bund.de> (Stand: 14.10.04).

Verfasser: RD Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII

Business Improvement District (BID)

vom 28.10.2004, lfd. Nr. 35/2004

Ein Business Improvement District (BID) ist ein räumlich begrenzter meist innerstädtischer Bereich, in dem sich Grundeigentümer und Gewerbetreibende mit dem Ziel zusammenschließen, das unmittelbare geschäftliche und städtische Umfeld zu verbessern. Von einem derartigen Public-Private-Partnership-Modell, also der Zusammenarbeit von öffentlich-rechtlichen und privaten Akteuren, können sowohl Städte und Gemeinden als auch Verbraucher und Wirtschaft profitieren. Das in Nordamerika entwickelte Modell eines BID kommt als städteplanerisches Instrument insbesondere dann in Betracht, wenn beispielsweise aktuell Kaufhäuser in Innenstadtbereichen aufgegeben werden.

Business Improvement Districts (BID) können aber auch ein Instrument sein, um flexibel auf die jeweiligen Bedürfnisse vor Ort zu reagieren und eine Attraktivitätssteigerung oder Revitalisierung von Stadtteilzentren herbeiführen. Die Situation des Einzelhandels ist vielfach da-

durch gekennzeichnet, dass großflächige Einzelhandelszentren auf der „grünen Wiese“, meist im Verbund mit Discountmärkten über professionelles Management und ausreichenden Parkraum verfügen; auch steht ihnen ein Budget für Marketing sowie für Sicherheit und Sauberkeit zur Verfügung. Unabhängig hiervon siedeln sich zunehmend sog. Shopping-Center in den Innenstädten oder ausgewählten Geschäftslagen an. Der Strukturwandel wird gleichzeitig dadurch verstärkt, dass sich traditionelle Einzelhändler zurückziehen und eine Filialisierung in den Zentren zunimmt.

Business Improvement Districts (BID) können einen entscheidenden Beitrag zur planungsrechtlichen Stadtentwicklung und einen Lösungsansatz zur Aufwertung von Geschäftslagen darstellen; sie können schließlich auch eine Werterhaltung und -steigerung für die dortigen Grundstücke herbeiführen. Die auf rein freiwilliger Basis derzeit wirkenden Initiativen in den Zentren, wie beispielsweise Standort- und Werbegemeinschaften, werden immer wieder mit dem Problem der „Trittbrettfahrer“ oder „Verweigerer“ konfrontiert, die von den Investitionen und dem Engagement Einzelner zwar profitieren, aber wichtige gemeinschaftliche Verbesserungsmaßnahmen für den Standort hemmen; schon die Finanzierung der Weihnachtsbeleuchtung ist in vielen Geschäftslagen ein Konfliktthema. Im Gegensatz zu diesen bisherigen Formen der Selbstorganisation der lokalen Wirtschaft ist bei dem Instrument eines BID entscheidend, dass die damit verbundenen Aufwendungen durch einen verpflichtenden finanziellen Beitrag aller Eigentümer von Grundstücken in der bestimmten Geschäftslage, dem sog. Innovationsbereich, gedeckt werden.

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat in seiner Sitzung am 28. September 2004 einen Gesetzentwurf zur Einführung des Modells „Business Improvement Districts (BID)“ beschlossen und der Bürgerschaft zur Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens zugeleitet. Das Gesetz soll nach Beschluss durch die Bürgerschaft am 1. Januar 2005 in Kraft treten. Mit diesem „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren“ wird für Gewerbetreibende und Grundstückseigentümer die Möglichkeit geschaffen, in eigener privatrechtlicher Organisation und weitgehender Finanzverwaltung Maßnahmen zur Verbesserung der Situation des Standorts zu ergreifen. Die damit verbundenen Aufwendungen werden durch einen obligatorischen finanziellen Beitrag aller im BID vorhandenen Grundstückseigentümer gedeckt. Der Beitrag wird vom Landesabgabensamt eingezogen und an einen privaten Aufgabenträger weitergeleitet. Der

Aufgabenträger ist verpflichtet, die vorgesehenen Verbesserungsmaßnahmen im Innovationsbereich (BID) durchzuführen; diese können reichen von Maßnahmen zur Aufwertung und Belebung des öffentlichen Straßenraums bis zur Durchführung von Events oder anderen Marketingstrategien.

Der Gesetzentwurf sieht bei der Einrichtung von Innovationsbereichen (BID) einen intensiven Beteiligungs- und Kommunikationsprozess vor, um eine große Akzeptanz der Beteiligten zu erreichen. Daneben besteht ein Minderheitenschutz: Ein Antrag zur Einrichtung eines Innovationsbereichs kann nur mit Zustimmung der Eigentümer von mindestens 15% der im geplanten BID gelegenen Grundstücke gestellt werden. Alle beabsichtigten Maßnahmen und ihre Kosten müssen transparent und nachvollziehbar in einem Maßnahmen- und Finanzierungsplan dargestellt und öffentlich bekannt gemacht werden. Die betroffenen Grundstückseigentümer haben auch das Recht, der Einrichtung eines BID zu widersprechen. Widerspricht mehr als ein Drittel der Eigentümer, unterbleibt die Einrichtung. Nach dem Gesetzentwurf sind Innovationsbereiche zeitlich auf fünf Jahre begrenzt. Nach den Ergebnissen eines Rechtsgutachtens zur Einführung des Modells stehen weder Vorgaben des Bundesrechts noch des Europäischen Gemeinschaftsrechts dem hamburgischen Gesetzgebungsvorhaben zur Einführung des Modells BID entgegen. Auf die Möglichkeit, dass das Gesetz oder Teile davon nach Klage Betroffener gleichwohl für verfassungswidrig erklärt werden kann, wird in dem Gesetzentwurf hingewiesen.

In Nordrhein-Westfalen wird ein ähnlicher Ansatz verfolgt. Ziel des nordrhein-westfälischen Stadtmarketingansatzes ist, die Bildung von Immobilien- und Standortgemeinschaften zu fördern, in denen sich Grund- und Immobilienbesitzer mit öffentlichen Planungsträgern zusammenschließen, um das städtische Umfeld aufzuwerten. Voraussetzung für eine solche Förderung ist die Eigeninitiative und das freiwillige Engagement der Grundeigentümer und Gewerbetreibenden einer bestimmten Straße oder eines bestimmten Straßenviertels. Die Mitgliedschaft in einer solchen Standortgemeinschaft ist freiwillig und unterscheidet sich damit von dem amerikanischen Modell, das jetzt in Hamburg umgesetzt werden soll. Die Förderung in Nordrhein-Westfalen erfolgt zur Zeit für ca. 22 Pilotprojekte nach den aktuellen „Förderrichtlinien Stadterneuerung – Förderung von Stadt- und Regionalmarketingkonzepten“ im Rahmen des „Stadtmarketings der 2. Generation“. Den Antrag auf Fördermittel kann allerdings nur die Kommune stellen.

Im Gegensatz zu bisherigen Modellen des Stadt- und Citymarketings stehen bei Business Improvement Districts (BID) weniger die Erarbeitung von Leitbildern im Vordergrund, als vielmehr die gezielte Umsetzung konkreter Maßnahmen in einem definierten zeitlichen und räumlichen Rahmen.

Quellen:

- Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Business Improvement Districts (BIDs) – Untersuchung von Business Improvement Districts (BIDs) in Bezug auf Möglichkeiten und Grenzen einer Übertragbarkeit auf innerstädtische Geschäftsquartiere in Nordrhein-Westfalen, abrufbar im Internet über: <http://www.mswks.nrw.de> (Stand: 20.10.04).
- Hellermann, Johannes/Hermes, Georg, Rechtliche Zulässigkeit der Schaffung von „Business Improvement Districts (BIDs)“ – Zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren (Stand: 17. Februar 2004) -, Rechtsgutachten erstattet im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, August 2004, abrufbar im Internet unter: <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/stadtentwicklung-umwelt/stadtplanung/bid-gesetzentwurf/bid-gutachten.property=source.pdf> (Stand: 21.10.04).
- Zeitschrift „Stern“ vom 14.10.2004: „Sag mir, wo die Kunden sind ... – 77 Karstadt-Filialen kämpfen ums Überleben. Ihre Zukunft entscheidet auch über das Schicksal zahlreicher Einkaufsstraßen im ganzen Land. Experten befürchten eine Verödung der Innenstädte. ...“.

Verfasser: RD Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII

International Financial Reporting Standards (IFRS)

vom 12.11.2004, lfd. Nr. 37/2004

Das am 29. Oktober 2004 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Bilanzrechtsreformgesetz und das Bilanzkontrollgesetz stärken die Unabhängigkeit der Abschlussprüfer und führen neben einem neuen Bilanzkontrollverfahren die International Financial Reporting Standards (IFRS) – vormalig als International Accounting Standards (IAS) bezeichnet – ein.

International Financial Reporting Standards (IFRS), also internationale Rechnungslegungsregeln für Wirtschaftsunternehmen, werden von einer privatrechtlich organisierten internationalen Organisation, dem

International Accounting Standards Board (IASB), erlassen. Die IFRS sind von der Internationalen Organisation der Börsenaufsichtsbehörden (International Organization of Securities Commission – IOSCO) bereits im Jahre 2000 weltweit für Zwecke der grenzüberschreitenden Börsenzulassung empfohlen worden und gelten seither als das maßgebende Regelwerk für internationale Rechnungslegung. Unabhängig hiervon finden auch vielfach US-amerikanische Rechnungslegungsvorschriften Anwendung, die derzeit insbesondere für den US-Kapitalmarkt verpflichtend sind (US-Generally Accepted Accounting Principles – US-GAAP).

Der Vorgänger des International Accounting Standards Board (IASB) wurde im Jahre 1973 durch Vertreter von Wirtschaftsprüfervereinigungen aus aller Welt, darunter auch deutschen Vertretern, gegründet. Ziel dieser internationalen Organisation ist es, im öffentlichen Interesse verständliche und globale Standards der Rechnungslegung zu entwickeln, die transparente und vergleichbare Informationen in Unternehmensabschlüssen und sonstigen Finanzberichten vermitteln. Hierdurch sollen insbesondere die Teilnehmer an den internationalen Kapitalmärkten und andere Nutzer beim Treffen von wirtschaftlichen Entscheidungen unterstützt werden.

Das IASB wird durch die International Accounting Standards Committee Foundation (IASCF), einer Stiftung US-amerikanischen Rechts, getragen. Deren Finanzierung wird insbesondere durch Spenden von Industrieunternehmen, Banken und Versicherungen, von Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und sonstigen Organisationen sichergestellt. Die Stiftung wird durch Treuhänder geleitet, die auch die Mitglieder des International Accounting Standards Board (IASB) wählen. Das IASB ist das entscheidende Beschlussgremium sowie Leitungsgremium. Vorgänger des IASB war das International Accounting Standards Committee (IASC), das im Rahmen einer Umstrukturierung im Jahr 2001 durch das IASB abgelöst wurde. Die vom IASC entwickelten International Accounting Standards (IAS) hat das IASB übernommen und entwickelt diese in einem geregelten Verfahren weiterhin fort. Ab 2003 verabschiedete, komplett neugefasste Standards werden in Abgrenzung zu den übernommenen IAS nunmehr als International Financial Reporting Standards (IFRS) bezeichnet. Der Begriff IFRS dient allerdings auch als Oberbegriff für sämtliche IAS, IFRS und Interpretationen.

Neben dem Board gibt es das International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC), das zeitnah Rechnungslegungsfragen

erörtern und einer Lösung zuführen soll. Weiterhin existiert der Standards Advisory Council (SAC), der neben den ordentlichen Mitgliedern mit drei sog. „official Observer“ (öffentliche Beobachter/Berater), darunter die EU-Kommission, besetzt ist. Der SAC gibt Gruppen, die an der Rechnungslegung interessiert sind, ein Forum zur Beratung der Treuhänder und des Board.

Das Bilanzrechtsreformgesetz zielt unter anderem auf eine Anpassung des nationalen Bilanzrechts an die sog. IAS-Verordnung – Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juli 2002 betreffend internationale Rechnungslegungsstandards (Abl. EG Nr. L 243 S. 1). Unternehmen, die als Wertpapieremittenten an einem organisierten Kapitalmarkt auftreten, sind nach dieser IAS-Verordnung verpflichtet, ab 2005 in ihren Konzernabschlüssen zwingend die International Financial Reporting Standards (IFRS) anzuwenden. Für die Konzernabschlüsse der übrigen, nicht am organisierten Kapitalmarkt tätigen Unternehmen und für die Einzelabschlüsse sehen die europarechtlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten die Anwendung der IFRS als Option vor. Dementsprechend sieht auch das Bilanzrechtsreformgesetz durch die §§ 315a, 325 Abs. 2a HGB nunmehr eine differenzierte nationale Lösung vor.

Die Übernahme der IFRS auf europäischer und nationaler Ebene ordnet sich in eine Entwicklung ein, die privaten Standardentwicklern (sog. Standardsettern) auf dem Gebiet der Rechnungslegung eine wachsende Bedeutung zuweist. Von derartigen Standardsettern wird eine flexible und praxisnahe Arbeit erwartet, die auf neue Trends im Geschäftsleben mit einer raschen Anpassung der Bilanzierungsstandards reagiert oder bereits solche Trends vorausschauend berücksichtigt.

Bereits 1998 wurden mit dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeit eines sog. Standardsetters im Handelsgesetzbuch – HGB – geschaffen. Hiernach kann das Bundesministerium der Justiz einer privatrechtlich organisierten Einrichtung die Aufgabe übertragen, beratend an der Gesetzgebungstätigkeit teilzunehmen, Empfehlungen zur Anwendung der Grundsätze über die Konzernrechnungslegung zu entwickeln oder die Bundesrepublik Deutschland in internationalen Standardisierungsgremien zu vertreten. Nach § 342 Abs. 2 HGB darf jedoch nur eine solche privatrechtlich organisierte Einrichtung anerkannt werden, die aufgrund ihrer Satzung gewährleistet, dass die Empfehlungen unabhängig und ausschließlich von Rechnungslegern in einem Verfahren

entwickelt und beschlossen werden, das die fachlich interessierte Öffentlichkeit einbezieht. Auf dieser rechtlichen Grundlage hat sich das Deutsche Rechnungslegungs Standards Committee (DRSC) e.V. in Berlin mit dem Deutschen Standardisierungsrat (DSR) und dem Rechnungslegungs Interpretations Committee (RIC) als Fachgremien gegründet, das vom Bundesministerium der Justiz als deutscher Standardsetter anerkannt worden ist.

Über die Anwendung der IFRS im Einzelnen entscheidet die Europäische Kommission unter Beteiligung der Mitgliedstaaten in einem besonderen Verfahren (Komitologieverfahren), das der Konkretisierung und Aktualisierung der Verordnung als Basisrechtsakt dient (Vgl. Art. 6 der IAS-Verordnung). Hierzu wird ein mit Vertretern der Mitgliedstaaten besetzter Regelungsausschuss eingesetzt, in dem die Kommission den Vorsitz führt.

Quellen:

- Beschlussempfehlungen und Berichte des Rechtsausschusses – Drucksachen 15/4054, 15/4055 – zu den Gesetzentwürfen der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung internationaler Rechnungslegungsstandards und zur Sicherung der Qualität der Abschlussprüfung (Bilanzrechtsreformgesetz – BilReG), Drucksache 15/3419 und Entwurf eines Gesetzes zur Kontrolle von Unternehmensabschlüssen (Bilanzkontrollgesetz – BilKoG), Drucksache 15/3421.
- Zöllner, Wolfgang (Hrsg.), Kölner Kommentar zum Aktiengesetz, Band 6: §§ 291 – 338 AktG, §§ 290 -315 HGB, unter Einschluss von IAS und US-GAAP, 2. Auflage 2004, München.
- Bohl, Werner/Riese, Joachim/Schlüter, Jörg, Beck'sches IFRS-Handbuch, Kommentierung der IAS/IFRS, München 2004.
- Buchheim, Regine/ Gröner, Susanne/ Kühne, Mareike, Übernahme von IAS/IFRS in Europa: Ablauf und Wirkung des Komitologieverfahrens auf die Rechnungslegung, Betriebs-Berater – Zeitschrift für Recht und Wirtschaft 2004, S. 1783 – 1788.

Verfasser: RD Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII

Zivilrecht – Strafrecht

Stalking

vom 3.8.2004, lfd. Nr. 17/2004

Anfang Juli 2004 brachte das Bundesland Hessen auf Drucksache 551/04 den Entwurf eines so genannten Stalking-Bekämpfungsgesetzes in den Bundesrat mit dem Ziel ein, Stalking-Opfer durch die Schaffung eines neuen § 241a Strafgesetzbuch (StGB) – Unzumutbares Nachstellen oder Verfolgen – besser zu schützen.

Anlass ist das seit Jahren die Strafverfolgungsbehörden beschäftigende Phänomen des „Stalking“. Trotz Ermangelung einer allgemeingültigen Definition wird gemeinhin darunter das vorsätzliche, böswillige und wiederholte Verfolgen oder Belästigen einer anderen Person verstanden. Die meist weiblichen Opfer sehen sich unterschiedlichen, intensiven Belästigungen und Bedrohungen durch die überwiegend männlichen Täter ausgesetzt: Sie werden zunächst mit (noch) harmlosen unerwünschten Telefonanrufen, Briefen, E-Mails oder SMS überhäuft bzw. ihnen wird aufgelauert. Wird die Bedrohung zu groß, ist oft die Umstellung des gesamten Lebensstils notwendig, um dem Einfluss des Täters zu entgehen.

In der Kriminalistik werden unter anderem folgende Stalkertypen unterschieden: Eine Gruppe bilden die so genannten „Ex-Partner-Stalker“ oder auch „Rejected-Stalker“. Ehemalige Ehe- oder Lebenspartner versuchen, das Opfer durch ständige Kontaktaufnahmen nach einer Trennung wieder zur Versöhnung zu bewegen. Oft geht einer Trennung der Paare bereits eine lange Leidensgeschichte häuslicher Gewalt voraus, die sich dann in Form des Stalkings mit Bedrohungen, Auflauern oder physischer Gewalt durch den Mann fortsetzt. Ein anderer Stalkertyp ist der fanatische Fan, der Prominenten nachstellt, um so mit ihnen in Kontakt zu treten. Motiv hierfür ist einerseits Geltungssucht; durch den Kontakt zu einem Prominenten erhofft sich der Täter, selbst einen Prominentenstatus zu erlangen. Andererseits vergöttern Fans Sänger, Schauspieler oder Sportler auf eine das Normalmaß übersteigende Weise und versuchen, eine bislang nur imaginäre Beziehung in die Realität umzusetzen. Drittens kann Stalking auch nur als primi-

tiver Racheakt erscheinen (sog. „Rache-Stalking“). Kompetenzstreitigkeiten unter Geschäftsleuten, Nachbarstreitigkeiten, nicht im Sinne des Täters gelöste Rechtsstreitigkeiten oder auch Wut auf Entscheidungen eines Politikers können Motive zum Rache-Stalking sein. Eine eher neue Erscheinung ist das so genannte „Cyberstalking“, bei dem der Täter das Opfer mit E-Mails überhäuft oder ihm Viren zuspielt, um Kontrolle über dessen Computer zu erlangen.

Aufgrund des komplexen Erscheinungsbildes des Stalkings ist es für die Strafverfolgungsbehörden oftmals schwierig, die tatsächliche Gefährdung des Opfers zu erkennen. Das Umschlagen von zunächst harmlosen Kontaktbemühungen, intensiver werdenden Belästigungen bis zu sich anschließenden Bedrohungen wird nicht miteinander in Beziehung gesetzt und damit die Gefahr nicht ausreichend gewürdigt. Bereits nach geltendem Recht kann der Täter bestimmte Straftatbestände erfüllen: beispielsweise § 185 StGB (Beleidigung), § 240 StGB (Nötigung), § 241 StGB (Bedrohung) oder Körperverletzungstatbestände nach den §§ 223 ff. StGB. Daneben kann das Opfer zivilgerichtlichen Schutz in Anspruch nehmen.

In einigen Ländern (z. B. in den USA, Australien und den Niederlanden) existieren bereits Strafnormen speziell für Stalking. Nicht zuletzt spektakuläre Fälle mit prominenten Opfern, wie z. B. Steffi Graf, Claudia Schiffer oder Jeanette Biedermann haben die Diskussion um einen verbesserten Opferschutz auch in Deutschland erneut angefacht. Die Notwendigkeit der Schaffung eines eigenen Straftatbestandes für Stalking ist allerdings äußerst umstritten.

Gegner einer Strafrechtsänderung halten das bestehende Gewaltschutzgesetz²⁷ (GewSchG) für ausreichend effektiv zum Schutz von Stalkingopfern. Bei Schutzlücken sollte eher das GewSchG geändert werden. So sieht es der am 21.07.2004 vorgestellte Gesetzentwurf des rheinland-pfälzischen Justizministers, Herbert Mertin, vor. Außerdem müsse der von Hessens Landesregierung eingebrachte Gesetzesentwurf mit zu vielen unbestimmten Rechtsbegriffen arbeiten, wodurch sich vor allem die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer derartigen Strafnorm stelle. Weiterhin sei durch die weitgehende Formulierung im hessischen Gesetzentwurf der Anfangsverdacht einer Straftat in

²⁷ Gesetz zur Verbesserung des zivilgerichtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehwohnung bei Trennung vom 11. Dezember 2001 (BGBl. I, S. 3513).

vielen Fällen anzunehmen, so dass Ermittlungsverfahren zwar eingeleitet, aber in Ermangelung tatsächlich strafrechtlich relevanter Taten wieder eingestellt werden müssten.

Die Befürworter einer Strafrechtsänderung, unter anderem Hessens Justizminister, Dr. Christean Wagner, halten das GewSchG für zu umständlich und dem Opferschutz nicht gerecht werdend. Kritisiert wird, dass die Strafverfolgung unter den Vorbehalt einer vom Opfer zu erwirkenden zivilrechtlichen Entscheidung gestellt ist. Das Opfer könne unter Umständen die zivilrechtliche Auseinandersetzung aufgrund der Bedrohung durch den Täter scheuen und keinen staatlichen Schutz suchen. Wenn außerdem Anlass für strafrechtlichen Schutz bestehe, sei nicht einzusehen, warum erst der Umweg über Zivilgerichte gegangen werden müsse, wie im GewSchG vorgesehen. Ein Strafantrag sei zum einen für die Betroffenen wesentlich weniger aufwendig und langwierig als ein zivilgerichtliches Verfahren. Zum anderen könnten die Strafverfolgungsbehörden auch ohne Strafantrag bei öffentlichem Interesse tätig werden. Weiterhin enthielten andere Vorschriften im Strafgesetzbuch ebenso unbestimmte Rechtsbegriffe, die verfassungskonform der Rechtsanwendung nicht entgegenstünden.

Das Bundesministerium der Justiz hat zwischenzeitlich auf seiner Homepage Informationen für Stalkingopfer ins Internet (www.bmj.de) eingestellt, die Ratschläge an Hand konkreter Fallbeispiele beinhalten, wie bereits nach der derzeitigen Rechtslage effektiver Rechtsschutz gegen Stalking zu erlangen ist.

Quellen:

- Presseinformation des Hessischen Ministeriums der Justiz, Nr. 120, vom 18. Juni 2004.
- Pressemeldung des Ministeriums der Justiz des Landes Rheinland-Pfalz vom 21. Juli 2004.
- Presseinformation des Hessischen Ministeriums der Justiz, Nr. 142, vom 21. 07. 2004.
- Borchert, Hans-Ulrich, Stalking – Ein rechtliches Phänomen, Familie Partnerschaft Recht 2004, S. 239 ff.
- Knecht, Thomas, Stalking Exzessive Belästigung aufgrund von Liebeswahn?, Kriminalistik 2003, S. 364.
- Meyer, Frank, Strafbarkeit und Strafwürdigkeit von „Stalking“ im deutschen Recht, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 2003, S. 249 ff.
- Goebel, Gaby – Lapp, Matthias, Stalking mit tödlichen Ausgang, Kriminalistik 2003, S. 369 ff.
- Kamphius, Jan H./Emmelkamp Paul M.G. (2002): Stalking: Psychological distress and vulnerability, in: Polizei & Wissenschaft 4, S. 53-59.

- Meloy, J. Reid (1998): The Psychology of Stalking, in: Meloy, J.R. (Hrsg.): The Psychology of Stalking – Clinical and Forensic Perspectives, San Diego, S. 1-23.

*Verfasser/in: RD Hans Anton Hilgers, Désirée Hippe (Praktikantin),
Fachbereich VII*

Rechtsberatungsgesetz

vom 1.10.2004, lfd. Nr. 23/2004

Die Bundesministerin der Justiz hat am 6. September 2004 einen ersten Diskussionsentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts vorgelegt. Kern des Diskussionsentwurfs ist die Aufhebung des bisherigen Rechtsberatungsgesetzes mit den dazugehörigen Rechtsverordnungen und die Schaffung eines neuen Rechtsdienstleistungsgesetzes. Die Thematik war auch Gegenstand der Beratungen des 65. Deutschen Juristentages vom 21. bis 24. September 2004 in Bonn. Bereits zuvor hat der Deutsche Anwaltverein (DAV) anlässlich des 55. Deutschen Anwaltstages im Mai diesen Jahres einen eigenen Vorschlag zur Neugestaltung des Rechtsberatungsgesetzes veröffentlicht. Am 13. Juli 2004 legte die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ebenfalls einen Entwurf für ein Rechtsbesorgungsgesetz vor.

Das Rechtsberatungsgesetz ist das Berufsordnungsrecht der nichtanwaltlichen Rechtsberater. Es berührt unmittelbar nicht die Berufstätigkeit der Notare, Rechtsanwälte, Patentanwälte sowie der Rechtsanwalts- und Patentanwalts-gesellschaften. Generell verbietet das Rechtsberatungsgesetz die geschäftsmäßige Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten ohne Erlaubnis. So dürfen nach dem Gesetz fremde Rechtsangelegenheiten geschäftsmäßig nur von Personen besorgt werden, die nach den Regelungen des Rechtsberatungsgesetzes vom Erlaubniserfordernis freigestellt sind (z.B. Verbraucherzentralen) oder die Inhaber einer sachbereichsbezogenen Erlaubnis sind (z.B. Rentenberater, Versicherungsberater).

Zielsetzung des Rechtsberatungsgesetzes ist primär der Verbraucherschutz: Der Rechtssuchende soll davor bewahrt werden, dass ihn Personen beraten, die nicht über die erforderliche Sachkunde zur ord-

nungsgemäßen Erledigung seiner Rechtsangelegenheiten verfügen. Es dient aber auch der Sicherstellung einer geordneten Rechtspflege, insbesondere eines reibungslosen Verkehrs der Rechtsuchenden mit Gerichten und Behörden.

In seiner ursprünglichen Form beruht das Rechtsberatungsgesetz auf dem „Gesetz zur Verhütung von Missbräuchen auf dem Gebiete der Rechtsberatung“ aus dem Jahre 1935. Dieses Gesetz hatte bei seinem Erlass das Ziel, deutsche Juden aus der Rechtsberatung zu verdrängen. Zwar wurden nach 1945 die offenkundig nationalsozialistischen Inhalte des Gesetzes beseitigt und das Gesetz als Rechtsberatungsgesetz fortgeführt. Dennoch hat das Rechtsberatungsgesetz eine belastete Vergangenheit.

Der Reformbedarf beim Rechtsberatungsrecht wird schon seit längerem aufgrund der Weiterentwicklung der gesellschaftlichen Bedürfnisse bei rechtlichen Dienstleistungen gesehen. Auch verfassungsrechtliche Gesichtspunkte – etwa im Kontext der Grundrechte auf Berufsfreiheit (Art. 12 GG) oder allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) – werden in der Diskussion um die Reform des Rechtsberatungsrechts erörtert. So hat beispielsweise das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 29. Juli 2004 das Rechtsberatungsgesetz hinsichtlich der unentgeltlichen Rechtsbesorgung durch einen berufserfahrenen Juristen im Lichte der Verfassung ausgelegt und die Verurteilung eines pensionierten Richters wegen unerlaubter Rechtsberatung als verfassungswidrig angesehen. Im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Rechtsberatungsrechts werden schließlich rechtliche und politische Fragestellungen aus dem europäischen Bereich diskutiert, die sich in einem zusammenwachsenden europäischen Dienstleistungsmarkt stellen.

Der Diskussionsentwurf des Bundesministeriums der Justiz zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts sieht die vollständige Aufhebung des derzeit geltenden Rechtsberatungsgesetzes vor. Angestrebt wird, ein neues Rechtsdienstleistungsgesetz zu schaffen, in dem die außergerichtliche Rechtsberatung einheitlich und neu geregelt sowie den gesellschaftlichen Bedürfnissen angepasst wird. Der Zugang zum Recht soll durch eine Erweiterung der Möglichkeiten zur Rechtsberatung verbessert werden. Ebenso soll aber auch der hohe Qualitätsstandard der Rechtsberatung in Deutschland gesichert werden.

Ausgangspunkt des Diskussionsentwurfs des Bundesministeriums der Justiz ist die Neudefinition des Begriffs „Rechtsdienstleistung“. Unter

diesen Begriff sollen nur diejenigen Tätigkeiten fallen, in denen umfassend rechtlich beraten wird oder in denen rechtliche Verhältnisse gestaltet werden. Solche Leistungen sollen nach dem Diskussionsentwurf in einem weiteren Maße erlaubt sein als bisher. Ein wesentlicher Punkt ist in diesem Zusammenhang auch die gegenüber dem geltenden Rechtsberatungsgesetz weitergehendere Erlaubnis von unentgeltlichen Rechtsdienstleistungen. Hiermit wird vor allem der Bereich des bürger-schaftlichen Engagements gestärkt.

Zur Sicherung des hohen Qualitätsstandards der Rechtsberatung sieht der Entwurf des Rechtsdienstleistungsgesetzes nicht die völlige Freigabe des Rechtsberatungsmarktes vor. So bestehen nach dem Diskussionsentwurf Grenzen, wenn die Rechtsdienstleistung mit anderen Leistungspflichten unvereinbar ist oder wenn die Rechtsdienstleistung dauerhaft unqualifiziert ist. Im Interesse der Rechtsschutzsuchenden soll auch künftig unterhalb der Anwaltschaft keine selbstständige, umfassende außergerichtliche Rechtsberatung erfolgen.

Quellen:

- Diskussionsentwurf eines Rechtsdienstleistungsgesetzes des Bundesministeriums der Justiz, www.bmj.bund.de/media/archive/746.pdf (zuletzt abgerufen am 30. 9. 2004).
- Vorschlag zur Neugestaltung des Rechtsberatungsgesetzes des Deutschen Anwaltvereins.
- www.anwaltverein.de/01/depesche/texte04/vorschlag.pdf (zuletzt abgerufen am 30. 9.2004).
- Entwurf für ein Rechtsbesorgungsgesetz der Bundesrechtsanwaltskammer, www.brak.de/seiten/pdf/aktuelles/Entwurf_rbg.pdf (zuletzt abgerufen am 30. 9. 2004).
- www.rechtsberatungsgesetz.info/ (zuletzt abgerufen am 30. 9.2004).
- Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, 1 BvR 737/00, vom 29. 7. 2004, www.bverfg.de/entscheidungen/rk20040729_1bvr073700.html (zuletzt abgerufen am 30. 9. 2004).
- Rennen, Günther/Caliebe, Gabriele, Rechtsberatungsgesetz, Kommentar, München, 2001.
- Prütting, Hans, Rechtsberatung zwischen Deregulierung und Verbraucherschutz, Gutachten G für den 65. Deutschen Juristentag, in: Deutscher Juristentag (Hrsg.), Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages Bonn 2004, Band I, Gutachten, München, 2004.
- Rottleuthner, Hubert, Rechtsberatung zwischen Deregulierung und Verbraucherschutz, Gutachten H für den 65. Deutschen Juristentag, in: Deutscher Juristentag (Hrsg.), Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages Bonn 2004, Band I, Gutachten, München, 2004.

Verfasser/in: MR Erhard Kathmann, Praktikantin Maika Gorzitze, Fachbereich VII

Europäische Gesellschaft (SE)

vom 8.10.2004, lfd. Nr. 25/2004

Der Begriff „Europäische Gesellschaft“ ist auf die Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 des Rates vom 08. Oktober 2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft zurückzuführen. Dieses Statut stellt ein Rechtsinstrument auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts dar, das Unternehmen die Möglichkeit bietet, eine Europäische (Aktien-) Gesellschaft (SE), abgekürzt nach ihrer lateinischen Bezeichnung „Societas Europaea“, zu gründen.

Seit über 30 Jahren wurde darum gerungen, die Europäische Aktiengesellschaft aus der Taufe zu heben. Ziel war es, mit einer einheitlichen Rechtsform innerhalb der EU die Rechts- und Verwaltungskosten der Unternehmen zu senken; die Kommission geht derzeit von einem Einsparpotenzial in Höhe von jährlich bis zu 30 Mrd. Euro aus. Der erste Kommissionsvorschlag stammt aus dem Jahre 1970 und sah noch einheitliche europarechtliche Regelungen für eine Europäische Aktiengesellschaft vor. Wegen der unterschiedlichen nationalen Rechtssysteme, insbesondere in gesellschafts- und mitbestimmungsrechtlichen Fragen war dies jedoch über lange Zeit nicht konsensfähig, so dass die Bemühungen um eine Europäische Aktiengesellschaft zunächst zum Erliegen kamen. Zuletzt scheiterte dies vor allem durch unterschiedliche Auffassungen an der Bundesrepublik Deutschland und Spanien zum Grad der Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Erst auf dem EU-Gipfel in Nizza am 20. Dezember 2000 wurde ein politischer Kompromiss gefunden und der Weg für die Europäische Gesellschaft (SE) geebnet.

Schließlich wurde am 8. Oktober 2001 durch den Rat der Europäischen Union die Verordnung über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE) sowie die Richtlinie 2001/86/EG zur Ergänzung des Status der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer beschlossen. Die Bestimmungen dieser Richtlinie stellen eine untrennbare Ergänzung der Verordnung über das Statut der Europäischen Gesellschaft dar; sowohl die Richtlinie als auch die Verordnung müssen daher zum gleichen Zeitpunkt anwendbar sein. Die Verordnung tritt nach ihrem Artikel 70 am 8. Oktober 2004 in Kraft; dies ist daher auch der Zeitpunkt, zu dem die Richtlinie nach ihrem Art. 14 in das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt sein muss.

Die Verordnung über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE), die gesellschaftsrechtliche Grundfragen wie beispielsweise Gründung, Struktur und Organe regelt, gilt zwar unmittelbar in jedem Mitgliedstaat und bedarf daher grundsätzlich keiner Umsetzung. Abweichend vom Normalfall enthält diese Verordnung jedoch zahlreiche Regelungsaufträge und Wahlrechte für die jeweiligen nationalen Gesetzgeber. Die Bundesregierung hat deshalb den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Europäischen Gesellschaft auf Drucksache 15/3405 vorgelegt, mit dem die Gesellschaftsform der Europäischen Gesellschaft als europäische Kapitalgesellschaft für europaweit tätige Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland eingeführt werden soll. Der Gesetzentwurf enthält deshalb im Wesentlichen das

- Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 des Rates vom 8. Oktober 2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE) – (SE-Ausführungsgesetz – SEAG) sowie das
- Gesetz über die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer Europäischen Gesellschaft – (SE-Beteiligungsgesetz – SEBG).

Daneben erfolgen notwendige Änderungen unter anderem des Gerichtsverfassungsgesetzes, des Arbeitsgerichtsgesetzes sowie der Handelsregisterordnung.

Als supranationale Gesellschaftsform ermöglicht die Europäische Gesellschaft (SE) grenzüberschreitende Verschmelzungen und identitätswahrende Sitzverlegungen im gesamten EU-Raum. Statt des bisher erforderlichen Netzes von Tochtergesellschaften, für die unterschiedliche nationale Vorschriften gelten, können die Unternehmen sich nunmehr kosteneffizienter in der Form von Zweigstellen organisieren.

Ziel des SE-Beteiligungsgesetzes ist es, die bereits erworbenen Rechte der Arbeitnehmer auf Beteiligung an Unternehmensentscheidungen auch weiterhin in einer Europäischen Gesellschaft (SE) zu sichern. Zur Sicherung des Rechts auf grenzüberschreitende Unterrichtung, Anhörung, Mitbestimmung und sonstige Beteiligung wird eine Vereinbarung über die Beteiligung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gesellschaft (SE) getroffen. Kommt es nicht zu einer derartigen Vereinbarung, wird eine Beteiligung der Arbeitnehmer kraft Gesetzes sichergestellt.

Bereits die europarechtlichen Vorgaben haben zu unterschiedlichen Bewertungen geführt; der Bundesrat befürchtet beispielsweise, dass

sich durch das SE-Beteiligungsgesetz gravierende Wettbewerbsnachteile ergeben könnten und deutsche Unternehmen nicht als Partner einer Europäischen Gesellschaft (SE) in Betracht kommen.

Quellen:

- Verordnung (EG) Nr. 2157/2001 des Rates vom 8. Oktober 2001 über das Statut der Europäischen Gesellschaft (SE), ABl. L 294 vom 10.11.2001, S. 1 ff. <http://members.a1.net/w.vatter/2157-2001VO.pdf> (Stand: 01.10.04).
- Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer, ABl. L 294 vom 10.11.2001, S. 22 ff. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2001/l_294/l_29420011110de00220032.pdf (Stand: 01.10.04).
- Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Europäischen-Gesellschaft (SEEG), Drucksache 15/3405, <http://dip.bundestag.de/btd/15/034/1503405.pdf> (Stand: 01.10.04).
- Unterrichtung durch die Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung der Europäischen Gesellschaft (SEEG) – Drucksache 15/3405 – , Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung, Drucksache 15/3656 – <http://dip.bundestag.de/btd/15/036/1503656.pdf> (Stand: 01.10.04).
- Jaecks, Jörg/ Schönborn, Christoph Ansgar, Die Europäische Aktiengesellschaft, das internationale und das deutsche Konzernrecht, Recht der Internationalen Wirtschaft – RIW -, 2003, Seite 254 ff.
- Klein, Christian, Die Europäische Aktiengesellschaft „à la française“, Recht der Internationalen Wirtschaft – RIW -, 2004, Seite 435 ff.
- Schäfer, Carsten, Das Gesellschaftsrecht (weiter) auf dem Weg nach Europa – am Beispiel der SE-Gründung, Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht – NZG – 2004, S. 785 ff.
- Bückler, Thomas, Die Europäische Aktiengesellschaft gewinnt Kontur –, Regierung beschließt Entwurf für das deutsche Einführungsgesetz, Frankfurter Allgemeine vom 02.06.2004.

Verfasser: RD Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII

Patientenverfügung

vom 27.10.2004, lfd. Nr. 34/2004

Unter Patientenverfügungen werden Willensbekundungen eines entscheidungsfähigen Menschen zur zukünftigen medizinischen und/oder begleitmedizinischen Behandlung für den Fall der Äußerungs- und Einwilligungsunfähigkeit verstanden. Von dieser Verfügung zu

unterscheiden sind die sog. Vorsorgevollmacht, mit der der Betroffene eine Person bevollmächtigt, Entscheidungen für ihn zu treffen, und die Betreuungsverfügung, die Maßgaben für eine gesetzlich bestellte Betreuung vorgeben kann.

Die Enquete-Kommission Ethik und Recht der modernen Medizin hat Bundestagspräsident Thierse am 24. September 2004 ihren Zwischenbericht „Patientenverfügungen“ überreicht. Nicht zuletzt aufgrund einer Entscheidung des Bundesgerichtshofs vom 12. März 2003 war das Thema Patientenverfügung seit einiger Zeit wieder in den Mittelpunkt öffentlicher Diskussionen gerückt. Die Kommission sah sich auch aus diesem Grunde veranlasst, das Thema Patientenverfügung im Rahmen ihres Schwerpunktes „Menschenwürdig leben bis zuletzt“ vorab zu behandeln. Das Bundesjustizministerium hat im September 2003 aufgrund der Entscheidung des Bundesgerichtshofs die interdisziplinäre Arbeitsgruppe „Patientenautonomie am Lebensende“ eingesetzt. Die Arbeitsgruppe hat im Juni 2004 ihren Abschlussbericht vorgelegt.

Der Bundesgerichtshof hatte in o. g. Entscheidung deutlich gemacht, dass lebenserhaltende oder -verlängernde Maßnahmen bei einem Patienten unterbleiben müssen, wenn dieser einwilligungsunfähig ist, sein Grundleiden einen irreversiblen tödlichen Verlauf angenommen hat und er zuvor diesen entsprechenden Willen – etwa in Form einer Patientenverfügung – deutlich geäußert hat. Die Würde des Menschen gebiete es, das im einwilligungsfähigen Zustand ausgeübte Selbstbestimmungsrecht auch dann zu respektieren, wenn er zu eigenverantwortlichem Entscheiden nicht mehr in der Lage sei. Damit ist höchstrichterlich entschieden, dass Patientenverfügungen nicht nur als Indiz, sondern grundsätzlich als unmittelbare, rechtsverbindliche Willensäußerungen des Patienten gewertet werden müssen. Zugleich betonte der Bundesgerichtshof jedoch auch, dass die notwendige Einwilligung eines Betreuers in eine ärztlich angebotene lebenserhaltende oder –verlängernde Behandlung grundsätzlich nur mit Zustimmung des Vormundschaftsgerichts wirksam verweigert werden kann, auch wenn der betreute Patient eine entsprechende Patientenverfügung erstellt hat.

Die Entscheidung hat damit zum einen die Bedeutung von Patientenverfügungen gestärkt, zum anderen jedoch viele Fragen in diesem Zusammenhang offen gelassen. So ist unklar, ob die vormundschaftsgerichtliche Genehmigung nicht nur für die Entscheidung des Betreuers sondern auch für die des Bevollmächtigten notwendig ist. Es war auch

nicht zu entscheiden, ob eine solche Verfügung zwingend schriftlich erfolgen muss, ob sie zeitnah aktualisiert werden muss oder welche wesentlichen Inhalte sie aufweisen sollte. Insbesondere die in der Entscheidung zum Ausdruck gebrachte Beschränkung der Beachtlichkeit von Patientenverfügungen an das Vorliegen einer infausten (hier: tödlichen) Prognose lässt weiterhin Unsicherheiten im praktischen Umgang mit Patientenverfügungen zu. Eine abschließende Klärung der im Umgang mit Patientenverfügungen relevanten rechtlichen Fragen steht somit weiterhin aus.

Sowohl die Arbeitsgruppe des BMJ als auch die Enquete-Kommission des Bundestages erkennen in ihren Berichten übereinstimmend daher einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf an, um ein größeres Maß an Rechtssicherheit im Umgang mit Patientenverfügungen für Patienten, Ärzte, Pflegepersonal, Angehörige und Betreuer zu erzielen. Gleichwohl finden sich in den Vorschlägen beider Gremien im Detail relevante Unterschiede.

Die Enquete-Kommission Ethik und Recht der modernen Medizin empfiehlt, regelmäßig Patientenverfügungen erst nach einem qualifizierten Aufklärungs- und Beratungsgespräch, welches zu dokumentieren ist, zu erstellen. Im Rahmen der vorgeschlagenen gesetzlichen Neuregelung sollte festgelegt werden, dass Patientenverfügungen schriftlich niederzulegen, zu datieren und zu unterschreiben sind. Die Kommission empfiehlt ferner eine regelmäßige Bestätigung bzw. Aktualisierung der Verfügung. Ratsam sei es zudem sicherzustellen, dass beispielsweise Ärzte von einer solchen Verfügung möglichst einfach Kenntnis erlangen können. Hinterlegungs- und zentrale Registrierungsarten für Patientenverfügungen sollten daher bekannt gemacht werden. Es wird vorgeschlagen, dass Betreuer und Bevollmächtigte, in Fällen der Verweigerung oder Fortsetzung medizinisch indizierter lebenserhaltender Maßnahmen durch ein Konsil beraten werden sollten. Die Ablehnung der Einwilligung des Betreuers oder Bevollmächtigten bedürfe auch zukünftig der vormundschaftsgerichtlichen Genehmigung. Die Vorschläge sollen weitestgehend durch Einfügung eines neuen § 1901 b (Patientenverfügung) in das Bürgerliche Gesetzbuch umgesetzt werden.

Auch die Arbeitsgruppe des BMJ schlägt eine Änderung des Betreuungsrechts vor, zudem eine Ergänzung des § 216 StGB (Tötung auf Verlangen). Ein Aufklärungs- und Beratungsgespräch zur Erstellung einer Patientenverfügung wird ebenfalls favorisiert. Dies gilt zudem

für eine regelmäßige Bestätigung der Verfügung. Die Arbeitsgruppe sieht grundsätzlich die Formfreiheit für Patientenverfügungen vor, hält jedoch schriftliche Verfügungen für empfehlenswert. Eine zentrale Hinterlegung oder Registrierung wird aus Gründen einer möglichen Scheinsicherheit nicht für sinnvoll erachtet. Begrüßt wird jedoch die Möglichkeit der Hinterlegung auf einer elektronischen Gesundheitskarte.

Eine vormundschaftsgerichtliche Genehmigung der Entscheidungen des Betreuers, lebensverlängernde Maßnahmen abubrechen, sieht sinngemäß auch der Entwurf des § 1904 BGB der Arbeitsgruppe vor. Die gerichtliche Überprüfungscompetenz wird jedoch auf das Handeln dieses – gesetzlich bestellten – Betreuers beschränkt. Demgegenüber soll nach der Enquete-Kommission grundsätzlich auch das Vormundschaftsgericht beteiligt werden, wenn Bevollmächtigte nicht in medizinisch indizierte lebenserhaltende Maßnahmen einwilligen. Am weitesten liegen die Vorschläge beider Gremien schließlich bzgl. der Reichweite von Patientenverfügungen auseinander: Die Enquete-Kommission empfiehlt, die Gültigkeit von Patientenverfügungen auf Fallgruppen zu beschränken, in denen das Grundleiden irreversibel ist und trotz medizinischer Behandlung zum Tode führen wird. Maßnahmen der Basisversorgung sollen durch Patientenverfügungen nicht ausgeschlossen werden können. Die Arbeitsgruppe des BMJ ist demgegenüber der Auffassung, dass auch Patientenverfügungen, die einen Abbruch medizinisch indizierter Behandlungen vorsehen, obwohl das Grundleiden des Patienten keinesfalls einen tödlichen Verlauf nehmen muss, bindend sind.

Quellen:

- Bundesgerichtshof, Beschluss vom 17. März 2003, Az: XII ZB 2/03, in: BGHZ 154, S. 205-230.
- Patientenverfügungen, Zwischenbericht der Enquete-Kommission Ethik und Recht der modernen Medizin vom 13. September 2004, Drs. 15/3700.
- Bericht der Arbeitsgruppe „Patientenautonomie am Lebensende“ vom 10. Juni 2004, abzurufen unter: <http://www.bmj.bund.de/media/archive/695.pdf> (Stand: 18. Oktober 2004).
- Dr. Torsten Verrel, Mehr Fragen als Antworten – Besprechung der Entscheidung des XII. Zivilsenats des BGH vom 17. 3. 2003 über die Einstellung lebenserhaltender Maßnahmen bei einwilligungsunfähigen Patienten, in: NSTZ 2003, S. 449 ff.

Verfasser: ORR Olaf Wißmann, Fachbereich VII

Beteiligte Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung

- Fachbereich II: Auswärtiges, Internationales Recht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
- Fachbereich III: Verfassung und Verwaltung
- Fachbereich IV: Haushalt und Finanzen
- Fachbereich V: Wirtschaft und Technologie, Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Angelegenheiten der neuen Länder, Tourismus
- Fachbereich VI: Arbeit und Sozialordnung
- Fachbereich VII: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
- Fachbereich VIII: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung
- Fachbereich X: Kultur und Medien
- Fachbereich XII: Europa
- WF IV A 1: Haushaltsausschuss
- WF VII A 2: Sekretariat des Ausschusses für Verkehr, Bau und Wohnungswesen

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:

Kombilohn	9/02, 26	= Bd. 2001/2002, S. 26
Cross-Border-Leasing	19/03, 94	= Bd. 2003, S. 94
Kulturelle Vielfalt	1/04, 4	= Bd. 2004, S. 26

Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des Europäischen Parlamentes	2/04, 58	Aut-idem-Regelung	25/02, 191
Ablauf der Geltungsdauer des EGKS-Vertrages	28/02, 153	Basel II, die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung	44/02, 297
AEG-Novelle, mehr Wettbewerb auf der Schiene?	43/04, 126	Baugewerbe, Betriebsrentenreform im ... – Ein Vorbild für andere Bereiche?	9/03, 14
AIDS, Welt-A.-Tag	42/04, 99	Behandlung von Unionsvorlagen im Bundestag	42/02, 166
AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von Cotonou	4/01, 78	Beihilfen und EU-Recht, staatliche	39/02, 169
Altersversorgung, betriebliche	15/01, 17	Berliner Mauer (13. August 1961), 40 Jahre ..., die Berlinkrise 1958 – 1963 und die internationale Diplomatie	13/01, 173
Arbeitsmarktstatistik, Reform der	47/02, 44	Berlinkrise 1958 – 1963 und die internationale Dipomatie, 40 Jahre Berliner Mauer ...	13/01, 173
Arbeitsmigration, 40 Jahre türkische A. nach Deutschland	26/01, 23	Berufsausbildung, duale B. im Kontext neuerer wirtschaftlicher Entwicklungen	2/03, 22
ASEM	40/02, 54	Beschäftigungsfähigkeit	41/02, 41
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		

- Betriebliche
 Altersversorgung 15/01, 17
- Betriebsrentenreform im Baugewerbe – Ein Vorbild für andere Bereiche? 9/03, 14
- Bewaffneter Angriff, Selbstverteidigungsrecht bei 21/01, 260
- Bewerbung um die Olympischen Sommerspiele 2012 18/02, 189
- Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Golf-Kooperationsrates 15/03, 45
- BID, Business Improvement District 35/04, **139**
- Bilaterale Immunitätsabkommen der USA, Internationaler Strafgerichtshof und ... 23/03, 86
- Biochips - Genchips - Snips 16/03, 32
- Biomasse 14/04, **51**
- Biometrie 30/01, 68
- Biowaffen 15/02, 266
- Brennstoffzellen 31/02, 74
- Bündnisfall nach dem Nordatlantik-Vertrag 18/01, 257
- Business Improvement District (BID) 35/04, **139**
- Charta der Pflichten der Staaten 34/02, 51
- Clash of civilizations, ... Islamischer Terror und die These vom 21/02, 242
- Corporate Governance 29/04, **133**
- 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
- Eliteuniversitäten, private E. in den USA 10/04, **32**
- Elternzeit von Männern 4/02, 198
- Elysée-Vertrag 49/02, 57
- Embryonale Stammzellen, EU-Forschungsförderung für 24/03, 82
- Employability 41/02, 41

- Empowerment 11/01, 232
- Energiemarkt, Regulierung des 30/04, **54**
- Energien, erneuerbare 27/03, 35
- Energiewirtschaft, Unbundling in der E. – Reform des Energiewirtschaftsrechts 24/04, **130**
- Energiewirtschaftsrecht, Unbundling in der Energiewirtschaft – Reform des E. 24/04, **130**
- 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-Beitrittsvertrag, Schutzklauseln im 41/04, **78**
- EU-Forschungsförderung für embryonale Stammzellen 24/03, 82
- EU-Kandidatenstatus, Kroatien erhält 19/04, **61**
- EU-Konvent
 - Konstituierung des 14/02, 137
- EU-Konvent 35/01, 124
- EU-Osterweiterung
 - und die russische Exklave Kaliningrad 32/01, 118
 - Vertrag von Nizza, die EU vor der 3/01, 97
- 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 Gesellschaft 25/04, **152**
- 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 – Anrainer-Staaten 1/01, 61
- Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung in der 11/02, 32
- Governance in der 2/01, 94
- Konvent 35/01, 124
- Kroatien erhält EU-Kandidatenstatus 19/04, **61**
- 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-Rahmenbeschlusses zur Terrorismus-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 vertragliche 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
- Europäische Verteidigungsagentur 40/04, **75**
- Europäischer Haftbefehl 36/02, 159
- Europäischer Konvent 35/01, 124
- Europäischer Konvent
 - Konstituierung des 14/02, 137
- Europäischer Rat, die Reform des ... und des Rates der Europäischen Union 33/02, 156
- Europäischer Rat von Kopenhagen 2002 und die EU-Osterweiterung 1/03, 39
- Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: Neuer Anlauf zur Reform 31/04, **68**
- Europäischer Verfassungsprozess und die Kultur 13/04, **39**
- Europäisches Parlament
 - Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des E. 2/04, **58**
 - einheitliches Wahlsystem für die Wahlen zum E. 48/02, 228
 - in der zweiten Hälfte der 5. Wahlperiode 2/02, 222
 - ...zu Beginn der sechsten Wahlperiode 2004 – 2009 27/04, **64**
- Finanzierung europäischer politischer Parteien, Satzung und 25/03, 58
- Finanzvorlagen nach § 96 GOBT 32/04, **93**

- Freihandelszone – EU – Mittelmeer-Anrainer-Staaten
1/01, 61
- Galileo – das europäische GPS 14/03, 29
- Gefahr im Verzug bei militärischen 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
- Gentests 12/04, **48**
- Gesellschaft, Europäische 25/04, **152**
- Gesetzliche Rentenversicherung
– die Schwankungsreserve in der 5/04, **9**
– Organisationsreform in der 39/04, **12**
- Gewinnmanipulation, kriminelle G. im Wertpapierhandel 27/01, 280
- Gipfeltreffen, zweites G.EU – Lateinamerika und Karibik 22/02, 86
- GOBT, Finanzvorlagen nach § 96 32/04, **93**
- Golf-Kooperationsrat, Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des 15/03, 45
- Governance, Corporate 29/04, **133**
- Governance in der Europäischen Union 2/01, 94
- GPS, das europäische ... - Galileo 14/03, 29
- Grundsicherung ab 1. Januar 2003 29/02, 35
- Haftbefehl, europäischer 36/02, 159
- Handelsabkommen, Assoziierungs-, Kooperations- und H. der EG 3/02, 127
- Haushaltssperre und Nachtragshaushalt 21/03, 72
- Internationaler Strafgerichtshof und bilaterale Immunitätsabkommen der USA 23/03, 86
- International Financial Reporting Standards (IFRS) 37/04, **142**
- Irak, Schiiten im 13/03, 105
- Irakresolution 1546 des UN-Sicherheitsrates 18/04, **22**
- Islamistischer Terror und die These vom clash of civilizations, Kampf der Kulturen ... 21/02, 242
- Jugendgewalt 50/02, 211
- Juniorprofessur 22/04, **42**
- Kaliningrad, die EU-Osterweiterung und die russische Exklave 32/01, 118
- Kampf der Kulturen ... Islamistischer Terror und die These vom clash of civilizations 21/02, 242
- 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
 Klonen, therapeutisches
 4/04, **96**
 Kombilohn 9/02, 26
 Komitologie-Verfahren
 6/01, 104
 Kommission zur Modernisie-
 rung der bundesstaatlichen
 Ordnung 46/04, **117**
 Konjunktur im Lichte aktueller
 Ereignisse 31/01, 283
 Konnexitätsprinzip 8/04, **84**
 Konstituierung des Europäischen
 Konvents 14/02, 137
 Konvent, Europäischer
 – Konstituierung des
 14/02, 137
 Konvent, Europäischer
 35/01, 124
 Kooperationsabkommen, Assozi-
 erungs-, 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
 Kroatien erhält EU-Kandidaten-
 status 19/04, **61**
 Kultur, der europäische Verfas-
 sungsprozess und die
 13/04, **39**
 Kulturelle Vielfalt 1/04, **26**
 Kulturfinanzbericht 2003
 11/04, **36**
 Kulturhauptstadt Europas
 2010 26/04, **45**
 Kultursponsoring 7/04, **29**
 Kulturverträglichkeitsprüfung
 7/03, 25
 Ladenschlussgesetz 15/04, **110**
 Lateinamerika und Karibik, zwei-
 tes Gipfeltreffen EU -
 22/02, 86
 Leiharbeit in Deutschland
 37/02, 38
 Leistungen, versicherungsfremde
 3/03, 8
 Medien, Persönlichkeitsschutz
 und Persönlichkeitsvermark-
 tung in den 21/04, **106**
 Militärische Einsätze, Gefahr im
 Verzug bei 24/01, 264
 Milzbrand 22/01, 184
 Mitglieder des Europäischen Par-
 lamentes, Abgeordnetenstatut
 für... 2/04, **58**
 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
 Nachhaltigkeit 6/04, **120**
 Nachtragshaushalt, Haushalts-
 sperre und 21/03, 72
 Naher Osten, Road Map
 9/04, **19**
 Nanoröhrchen,
 Nanowissenschaft 30/02, 70
 Nanowissenschaft,
 Nanoröhrchen 30/02, 70

- Neue Asienstrategie der Europäischen Kommission 28/01, 84
- Neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung 44/02, 297
- NGO 20/01, 235
- Nichtregierungsorganisation 20/01, 235
- Nizza, Vertrag von N. – die EU vor der Osterweiterung 3/01, 97
- Non-Governmental Organization 20/01, 235
- Nordatlantik-Vertrag, Bündnisfall nach dem 18/01, 257
- 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
- Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung 39/04, 12
- Osterweiterung
– der EU und die russische Exklave Kaliningrad 32/01, 118
– Vertrag von Nizza, die EU vor der 3/01, 97
- Parteien, europäische 19/02, 225
- Parteiverbote in der Bundesrepublik Deutschland 8/02, 252
- Patientenverfügung 34/04, 154
- Peacebuilding 5/03, 112
- Persönlichkeitsschutz und Persönlichkeitsvermarktung in den Medien 21/04, 106
- Persönlichkeitsvermarktung, Persönlichkeitsschutz in den Medien 21/04, 106
- Pflichten der Staaten, Charta der 34/02, 51
- 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
- Private Eliteuniversitäten in den USA 10/04, 32
- 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
- Ratifikation des Vertrages für Europa 36/04, 71
- Rechtsberatungsgesetz 23/04, 149
- 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
- Regelungen der Zuwanderung Hochqualifizierter 45/04, **15**
- Regulierungsagenturen der EU 19/01, 115
- Regulierung des Energiemarktes 30/04, **54**
- Rentenversicherung, die Schwankungsreserve in der gesetzlichen 5/04, **9**
- Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit 7/01, 11
- Road Map für den Nahen Osten 9/04, **19**
- Rundfunkgebühr 3/04, **103**
- Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien 25/03, 58
- Schiiten im Irak 13/03, 105
- Schutzklauseln im EU-Beitrittsvertrag 41/04, **78**
- Schwankungsreserve in der gesetzlichen Rentenversicherung 5/04, **9**
- 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
- Stabilitäts- und Wachstumspakt, der europäische... 31/04, **68**
- Stabilitätspakt für Südosteuropa 16/01, 112
- Stalin-Note vom 10. März 1952 6/02, 179
- Stalking 17/04, **146**
- Stammzellen aus Nabelschnurblut 32/02, 194
- Strategische Umweltprüfung (SUP) 28/04, **123**
- Streitkräfte, ausländische S. in Deutschland 12/01, 255
- Strombörsen in Deutschland 10/01, 273
- Südosteuropa, Stabilitätspakt für 16/01, 112
- Südpazifischer Raum, die EU und der 35/02, 90
- SUP, strategische Umweltprüfung 28/04, **123**
- Tag der Deutschen Einheit 38/04, **114**
- Tag von Potsdam - 21. März 1933 10/03, 76
- Teilwertabschreibung 16/04, **87**
- Terrorismus-Bekämpfung, Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur 30/03, 68
- Terrorismus 29/01, 238
- Therapeutisches Klonen 4/04, **96**
- 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
- Umweltprüfung, strategische (SUP) 28/04, **123**
- UN-Sicherheitsrat, Irakresolution 1546 des 18/04, **22**
- Unbundling in der Energiewirtschaft – Reform des Energiewirtschaftsrechts 24/04, **130**
- 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
 - Private Eliteuniversitäten 10/04, **32**
 - 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
- Verfassungsprozess, der europäische und die Kultur 13/04, **39**
- Verfassung in Europa, Entwurf eines Vertrages über eine ... 22/03, 51
- Verpflichtungsermächtigung 20/04, **90**
- Versicherungsfremde Leistungen 3/03, 8
- Verteidigungsagentur, europäische 40/04, **75**
- Vertrag von Nizza – die EU vor der Osterweiterung 3/01, 97
- Vielfalt, kulturelle 1/04, **26**
- Vierzig Jahre türkische Arbeitsmigration nach Deutschland 26/01, 23
- Vierzig Jahre vertragliche Beziehungen EU - Türkei 26/03, 61
- VW-Gesetz 33/04, **136**
- Wahlen zum Europäischen Parlament, einheitliches Wahlsystem für die 48/02, 228
- Welt-AIDS-Tag 42/04, **99**
- Wertpapierhandel, kriminelle Gewinnmanipulationen im 27/01, 280
- Wirtschaft Estlands 26/02, 294
- Zehn Jahre Ende der Sowjetunion 34/01, 176
- Zehn Jahre EU-Ausschuss 44/04, **80**

Zusammenarbeit der EU mit den
Vereinten Nationen
29/03, 65
Zuwanderung, Regelungen der Z.
Hochqualifizierter 45/04, 15

Zwei Jahre Juniorprofessur
22/04, 42
Zweites Gipfeltreffen EU –
Lateinamerika und
Karibik 22/02, 87