



Der aktuelle Begriff
2007

Der aktuelle Begriff



Der aktuelle Begriff
2007

Impressum

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

Redaktionsschluss: 31. Dezember 2007

Herausgeber: Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste
Titelgestaltung: Marc Mendelson
Layout: Marc Mendelson
Druck: Druckpartner Moser GmbH
ISBN: 978-3-930341-78-8
Mail: mail@bundestag.de

Der Deutsche
Bundestag im

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

© 2008 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Berlin

Inhalt

Vorwort	9
Arbeit und Soziales	10
Bundesanteil an den Leistungen für Unterkunft/Heizung gem. § 46 SGB II (02/07)	
Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes (16/07)	
Neue Förderprogramme für Menschen mit Vermittlungs- hemmnissen (41/07)	
Außenpolitik	19
Das Nahost-Quartett (12/07)	
Globale Zivilgesellschaft (21/07)	
Die Roma-Dekade 2005 – 2015 (44/07)	
Bildung – Wissenschaft – Kultur	30
Das EU-Kulturprogramm (2207 – 2013) (18/07)	
Sprachwandel und Sprachpolitik (22/07)	
Kulturwirtschaft (25/07)	
Open Access: Freier Zugang zu wissenschaftlicher Information (27/07)	
Lecturer und Lehrprofessur: Neue Personalmodelle für die Hochschulen (29/07)	
Vorteilsausgleich und Studienfonds: Bildungsfinanzierung im Föderalstaat (35/07)	
Bundesverfassungsgericht stärkt Unabhängigkeit und Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an den neuen technischen Möglichkeiten (46/07)	
Haus der Kulturen (51/07)	
Energie – Technologie – Naturwissenschaft	59
Elektronischer Reisepass (E-Pass) (17/07)	
Quantenkryptographie (45/07)	
Ernährung – Landwirtschaft – Forsten – Verbraucherschutz	66
Moderne Pflanzenzucht (Teil I): Von klassischer Zucht zum „smart breeding“ (33/07)	
Moderne Pflanzenzucht (Teil II): Cisgenetik und Terminatortechnik (34/07)	

Europa (EG-, EU-Recht)	73
EU und Globalisierung (E 01/07)	
Mehr Transparenz im Rat der EU (E 03/07)	
Schwerpunkthemen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im südlichen Mittelmeerraum – Eine Bestandsaufnahme (E 04/07)	
Jährliche Strategieplanung/Policy Strategy 2008 (E 07/07)	
Der Europäische Forschungsrat (E 08/07)	
50 Jahre Römische Verträge (E 10/07)	
Die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) (E 11/07)	
Von den Verträgen der Sechs zur Union der 27. Die Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaften (E 12/07)	
Subsidiarität – Testlauf für nationale Parlamente – (E 13/07)	
Der Grundsatz gegenseitiger Anerkennung im freien Warenverkehr – Dassonville, Keck, Cassis de Dijon: haben die Klassiker ausgedient? (E 14/07)	
As you like it: Die Berliner Erklärung (E 15/07)	
Ziele unter Interessen der EU im Schwarzmeerraum (E 16/07)	
Strategie- und Arbeitsplanung der Kommission und des Rates (E 18/07)	
Von der Verfassung für Europa zu einem neuen Reformvertrag? (E 19/07)	
Zum Status des Kosovo (E 20/07)	
Die „Nabucco“-Gaspipeline als Teil der EU-Energieaußenpolitik (E 22/07)	
Die neue Zentralasien-Strategie der EU (E 25/07)	
Altiero Spinelli: Einer der Gründungsväter der Europäischen Union (E 26/07)	
„Flexicurity“ – Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit – (E 27/07)	
Der EU-Reformvertrag (E 28/07)	
Regelungen und Finanzierung für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen (E 30/07)	
Die Kapitalverkehrsfreiheit – Volkswagen und die Golden Share-Urteile des EuGH (E 31/07)	

Finanzen – Haushalt – Steuern	215
--	------------

Die internationale Bilanz des Euros (04/07)	
Der Nationale Stabilitätspakt (06/07)	
Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Erbschaftssteuerrecht und dessen Auswirkungen auf die Erbschaftsteuerreform (09/07)	
Bestehende Regelung des Ehegattensplittings und aktuelle Reformvorschläge (15/07)	

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der
Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Föderalismuskommission II –
(39/07)
Die Entfernungspauschale und die aktuellen Entscheidungen der
Finanzgerichte (57/07)

Geschichte – Zeitgeschichte 235

Die Ministerpräsidenten des Freistaates Bayern seit 1945 (03/07)
Auflösung des Staates Preußen durch die Alliierten vor 60 Jahren
(11/07)
Die Römischen Verträge (14/07)
30 Jahre „Terrorjahr“ 1977 (20/07)
Zur Geschichte der Beziehungen des Deutschen Reiches zum
Osmanischen Reich (23/07)
Zur Geschichte der deutsch-türkischen Beziehungen
1918 bis 1998 (26/07)
Der Internationale Karlspreis zu Aachen (28/07)
Geschichte der G8-Gipfel (30/07)
Das Hambacher Fest – 175. Jahrestag (32/07)
Opferrente (36/07)
Der Friedensnobelpreis – Geschichte, Nominierungs- und
Auswahlprozess (55/07)
Freiheits- und Einheits-Denkmal (56/07)

Gesundheitswesen – Sport 276

Gendoping (08/07)
Allergiebekämpfung. Der Aktionsplan gegen Allergien des
Bundesverbraucherschutzministeriums (19/07)
Gendiagnostik: Anwendungen, Entwicklungen und
Regelungsbedarf (58/07)

Internationales Recht 287

Sezessionsrecht, Staatswerdung und Anerkennung von Staaten
(47/07)

Jugend – Familie – Frauen 291

Kindesvernachlässigung (59/07)

Länderkunde – Politische Landeskunde 294

Afrika – Ein Kontinent vor großen Herausforderungen (31/07)

Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht ... 298

Second Life (13/07)
Podcasting (37/08)
Weblogs in der Politik (40/07)
Bibliothek im Internet – Die Google Buchsuche (43/07)

Mittelstand – Handwerk – Handel und Gewerbe	312
Regierungsentwurf zum neuen GmbH-Gesetz (49/07)	
Parlament – Parteien – Wahlen	316
Die Vereinigung von Linkspartei.PDS und WASG zur Partei „DIE LINKE“ (38/07)	
Parteien und Machtverhältnisse in Russland vor der Wahl (62/07)	
Politik und Gesellschaft – Politische Ideologie	323
Zwangsverheiratung in Deutschland – Ausmaß, Maßnahmen zur Bekämpfung, Opferschutz (52/07)	
Staatsrecht – Verwaltungsrecht	327
Rechtliche Vorgaben für die Rettung der Verfassung für Europa (01/07)	
Rechtliche Fragen zu Religions- und Weltanschauungs- gemeinschaften (05/07)	
Das Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten (10/07)	
Verbot und Indizierung Gewalt verherrlichender Computerspiele in Europa (24/07)	
Staatsverträge zwischen den Bundesländern (48/07)	
Fristen im Gesetzgebungsverfahren (50/07)	
Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001 (63/07)	
Verteidigung – Militär	350
Der Einsatz der Bundeswehr im Inneren (07/07)	
Wirtschaft – Geld – Kredit	354
Das VW-Gesetz vor dem EuGH (54/07)	
Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007/08: „Das Erreichte nicht verspielen“ (60/07)	
Reform der Quoten und Stimmrechte im IWF (61/07)	
Zivilrecht – Strafrecht	364
Rechtliche Beurteilung von Vaterschaftstests (42/07)	
Strafrechtliche Ermittlungen gegen Journalisten wegen des Verdachts der Beihilfe zum Geheimnisverrat (53/07)	
Beteiligte Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung	371
Register	373

Vorwort

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

1990 wurde der erste Auswahlband „Der aktuelle Begriff“ veröffentlicht, um – so das Vorwort – „einen späteren Rückgriff auf das aufbereitete Material zu ermöglichen, ein Material, das eben durch Präzision und Zuverlässigkeit die Ebene einer ‚Wegwerfinformation‘ übertrifft.“ An dieser Qualität der aktuellen Begriffe hat sich seit dem 18. Februar 1987, dem Erscheinungsdatum des ersten Einzeltitels dieser Art, nichts geändert. Nach wie vor besteht auch ein reges öffentliches Interesse an den komprimierten, präzisen und zuverlässigen Informationen, die von den Wissenschaftlichen Diensten zu den verschiedensten aktuellen Themen erstellt werden.

Anders als 1990 aber, als der Deutsche Bundestag noch über kein eigenes Internet-Angebot verfügte und deshalb nur Jahr für Jahr eine Sammlung ausgewählter Einzeltitel des jeweils vergangenen Jahres veröffentlichten konnte, werden heute sämtliche aktuellen Begriffe unmittelbar nach Erscheinen im Internet veröffentlicht. Sie bleiben dort unter <http://www.bundestag.de/wissen/analysen/index.html> auch für die zurückliegenden Jahre vollständig recherchierbar – ein Angebot, das rege genutzt wird, wie die Zugriffszahlen zeigen. Außerdem bietet der sog. „News-Service“ des Deutschen Bundestages unter http://www.bundestag.de/aktuell/mailling/bibliothek_newsletter/emailverteiler.asp allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, schnell über die neuesten Publikationen auch der Wissenschaftlichen Dienste informiert zu werden.

Mit dem vorliegenden 18. Band wird die Publikation gedruckter Auswahlbände deshalb eingestellt. Mit seinen 87 ausgewählten Einzeltiteln aus dem Jahr 2007 – von „Das Nahost-Quartett“ und „Reform der Quoten und Stimmrechte im IWF“ bis zu „Weblogs in der Politik“ und „Quantenkryptographie“ – kann auch dieser Band, anders als das Internet-Angebot, nur eine exemplarische Auswahl aus dem ganzen Spektrum der im Verlauf des Jahres 2007 bearbeiteten Themen anbieten.

Dr. Schöler

Leiter der Abteilung Wissenschaft und Außenbeziehungen
des Deutschen Bundestages

Arbeit und Soziales

Bundesanteil an den Leistungen für Unterkunft/Heizung gem. § 46 SGB II

von Anja Lohmann, Fachbereich WD 6

1. Gesetzliche Regelung bis Ende 2006

Nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sind die Kommunen verpflichtet, im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende die notwendigen Leistungen für Unterkunft und Heizung zu tragen. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden, prozentual an diesen Kosten, um zu gewährleisten, dass die Kommunen durch das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung der sich aus ihm ergebenden Einsparungen der Länder um jährlich 2,5 Milliarden Euro entlastet werden.

Durch das Erste Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (BGBl. I S. 3675) vom 22. Dezember 2005 wurde der Bund für die Jahre 2005 und 2006 zur Erstattung von 29,1 % der Kosten der Unterkunft und Heizung für Bezieher der Grundsicherung für Arbeitssuche verpflichtet. Die Beteiligungsquote wurde somit festgeschrieben und unterlag – abweichend von der durch das Kommunale Optionsgesetz vom 30. Juli 2004 enthaltenen Gesetzesfassung – keinem Revisionsverfahren. Für die Jahre ab 2007 war gemäß § 46 Abs. 7 SGB II eine Neuregelung durch Bundesgesetz vorgesehen.

2. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des Finanzausgleichsgesetzes

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 07.11.2006 (BT-Drs. 16/3269) sah eine Festlegung der Beteiligung des Bundes auf 31,8 % für das Jahr 2007 vor. Damit sollte gewährleistet sein, dass die Kommunen entsprechend um 2,5 Milliarden Euro entlastet werden. Der Bund würde dadurch mit 4,3 Milliarden Euro für das Jahr 2007 belastet werden. Eine Anpassung des Bundesanteils ab 2008 sollte auf der Basis einer gesetzlich verankerten Formel erfolgen.

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen und Nordrhein-Westfalen haben am 22.11.2006 einen Antrag zur Änderung des Gesetzentwurfs gestellt (BR-Drs. 815/2/06), wonach von einer bundeseinheitlichen Beteiligung von 31,8 % für das Jahr 2007 abgesehen werden sollte. Insbesondere für die Kommunen in den Ländern Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz würden horizontale Verwerfungen durch einen einheitlichen Satz entstehen, so dass diese Länder an der bundesweiten Entlastung um 2,5 Milliarden Euro nicht angemessen partizipieren könnten. Es wurde vielmehr vorgeschlagen, für 14 Länder eine Bundesbeteiligung von 31,2 %, für Baden-Württemberg eine Beteiligung von 35,2 % und für Rheinland-Pfalz von 41,2 % festzusetzen.

Der Antrag war Grundlage für die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 Grundgesetz (BR-Drs. 815/06 (Beschluss) vom 24.11.2006). Das einstimmige Votum des Bundesrates griff der Bundestag in den Ausschussberatungen auf und das Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch und des Finanzausgleichsgesetzes, das nun eine Differenzierung der Quoten für die Bundesländer berücksichtigt, wurde am 1.12.2006 nach 2. und 3. Beratung verabschiedet. Der Bundesrat stimmte am 15. Dezember 2006 zu.

3. Gesetzliche Neuregelungen ab 1. Januar 2007

Das Gesetz trat am 1. Januar 2007 in Kraft (BGBl. I, 2006, S. 3376 f).

Für das Jahr 2007 wird für 14 Länder die Bundesbeteiligung auf 31,2 % festgesetzt. Die Höhe der Beteiligung beträgt für Baden-Württemberg 35,2 % und für Rheinland-Pfalz 41,2 %. Die Belastung des Bundes für 2007 liegt bei 4,3 Milliarden Euro. Die finanziellen Auswirkungen der Folgejahre sind abhängig von der zahlenmäßigen Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften, die Grundsicherung für Arbeitssuchende erhalten werden.

Ab 2008 ergibt sich die Höhe der Bundesbeteiligung daher nach Maßgabe der Entwicklung der Bedarfsgemeinschaften nach folgender Formel:

$$BB_{t+1} = \Delta BG_{t, t-1} \cdot 0,7 + BB_t$$

Dabei sind:

- $\Delta BG_{t,t-1} = (JD BG_t / JD BG_{t-1} - 1) \cdot 100$
- BB_{t+1} = Beteiligung des Bundes an den in Absatz 5 genannten Leistungen (Unterkunft und Heizung) im Folgejahr in Prozent
- BB_t = Beteiligung des Bundes an den in Absatz 5 genannten Leistungen (Unterkunft und Heizung) im Jahr der Feststellung in Prozent
- $JD BG_t$ = jahresdurchschnittliche Anzahl der Bedarfsgemeinschaften von der Jahresmitte des Vorjahres bis zur Jahresmitte des Jahres der Feststellung
- $JD BG_{t-1}$ = jahresdurchschnittliche Anzahl der Bedarfsgemeinschaften von der Jahresmitte des Vorjahres bis zur Jahresmitte des Vorjahres.

Die jahresdurchschnittliche Anzahl der Bedarfsgemeinschaften wird auf Grundlage der nach § 53 SGB II erstellten Statistik ermittelt.

Die sich nach der Formel ergebende Höhe der Bundesbeteiligung wird jährlich, letztmalig für das Jahr 2010 durch Bundesgesetz festgelegt. Eine Neufestlegung ist in diesem Zeitraum nicht erforderlich, wenn die maßgebliche Veränderung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften nicht mehr als 0,5 % beträgt; die Höhe der zuletzt festgelegten Beteiligung gilt dann weiter fort. Die Beteiligung auf 0 % ist dann festzulegen, wenn durch die Entwicklung der Zahl der Bedarfsgemeinschaften ein negativer Beteiligungssatz festgelegt werden müsste. Die Bundesbeteiligung ist gesetzlich auf maximal 49 % festgesetzt. Laut Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales ist das Jahr 2010 ein geeigneter Zeitpunkt zur Überprüfung der Angemessenheit der Anpassungsformel, „da spätestens dann – nach Vorliegen der Ergebnisse der Evaluation nach § 6c SGB II – auch andere Organisationsentscheidungen in Zusammenhang mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu fällen sind und auch der so genannte ‚Ausgleich Ost‘ über das Instrument der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen überprüft werden muss.“ (BT-Drs. 16/3677).

Eine Neuregelung der Bundesbeteiligung für die Jahre ab 2011 erfolgt durch Bundesgesetz.

(Lfd. Nr. 02/07 vom 25.01.2007)

Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes

von Dr. Stefan H. Kremer, Lena Handwerk, Fachbereich WD 10

In seiner Sitzung am 22. März 2007 hat der Deutsche Bundestag das **Dritte Gesetz zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes** verabschiedet. Das Gesetz sieht vor, künftig sowohl die Versicherten selbst als auch die Unternehmen, welche Leistungen derselben in Anspruch nehmen, strenger zu kontrollieren und das System damit langfristig zu stabilisieren.

Das Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) stammt ursprünglich aus dem Jahr 1983 und wurde mit dem Ziel eingeführt, die bis dato fehlende ausreichende soziale Sicherung selbstständiger **Künstler und Publizisten** zu gewährleisten. Versichern kann sich derjenige, der gemäß § 2 KSVG Künstler oder Publizist ist: *„Künstler im Sinne dieses Gesetzes ist, wer Musik, darstellende oder bildende Kunst schafft, ausübt oder lehrt. Publizist im Sinne dieses Gesetzes ist, wer als Schriftsteller, Journalist oder in anderer Weise publizistisch tätig ist oder Publizistik lehrt.“* Die Künstlersozialversicherung nimmt trotz deren gewisser gestalterischer Leistung keine Kunsthandwerker auf. Das gleiche gilt nach einem letztinstanzlichen Urteil des Bundessozialgerichts vom 28. Februar 2007 auch für Tätowierer. Derzeit zählt die Versicherung rund 150.000 Mitglieder.

Das KSVG ermöglicht seinen Versicherten einen Versicherungsschutz in der gesetzlichen **Kranken- und Rentenversicherung** sowie – seit deren Einführung im Jahr 1995 – in der sozialen **Pflegeversicherung**. Im Gegensatz zu anderen selbstständigen Erwerbstätigen besteht die besondere Begünstigung der selbstständigen Künstler und Publizisten darin, dass sie, wie Arbeitnehmer, nur die Hälfte ihrer Beiträge selbst aufbringen müssen. Die andere Hälfte wird zu 30% aus der so genannten **Künstlersozialabgabe** finanziert, welche von Einrichtungen und Unternehmen geleistet werden muss, die künstlerische oder publizistische Leistungen verwerten, und sich aus dem Honorar des Künstlers / Publizisten errechnet. Nicht relevant ist dabei, ob letzterer tatsächlich Mitglied in der Künstlersozialversicherung ist, sodass beispielsweise auch Abgaben bei der Verwertung von Leistungen ausländischer Künstler / Publizisten geleistet werden müssen. Die verbleibenden 20% der Beiträge werden durch einen Bundeszuschuss aufgebracht.

Nachdem das Künstlersozialversicherungsgesetz im Jahr 2001 zum letzten Mal geändert wurde, bestand zuletzt erneut Handlungsbedarf, da die Zahl der Versicherten in der Künstlersozialversicherung und damit der Finanzbedarf stark zugenommen haben. Dies schlug sich auch in einer Erhöhung der Künstlersozialabgabe nieder, welche von 3,9% im Jahr 2001 auf 5,8% im Jahr 2005 gestiegen ist. Die zunehmende Zahl der Versicherten lässt sich auf einen **Wandel des Arbeitsmarktes** im Bereich Kultur in den vergangenen Jahren zurückführen. Über den engeren Kreis der Künstler und Publizisten hinaus üben immer mehr Angehörige anderer Berufsgruppen im kulturellen Bereich ihre Arbeit selbstständig und nicht mehr im klassischen Angestelltenverhältnis aus. Grund hierfür sind die sinkenden Kulturausgaben, vor allem der Länder und Gemeinden, welche zur Folge haben, dass den Kultureinrichtungen weniger finanzielle Mittel für Personal zur Verfügung stehen. In vielen Kultureinrichtungen und -unternehmen ist es heutzutage üblich, statt mit Angestellten mit Selbstständigen zusammenzuarbeiten, um so beispielsweise auf konjunkturelle Schwankungen reagieren zu können und je nach Auftragslage die Leistung Selbstständiger in Anspruch zu nehmen.

Hierbei stellt sich jedoch das Problem, dass bei einer starken Erhöhung der Versichertenzahl die Einnahmen aus der Künstlersozialabgabe nur langsam steigen. Dies liegt vor allem daran, dass eine erhebliche Anzahl eigentlich abgabeverpflichteter Unternehmen, teilweise aus Unwissenheit, ihrer Pflicht nicht nachkommt. Zwar sind die Unternehmen der Kultur- und Medienwirtschaft nahezu flächendeckend erfasst, in anderen Branchen bestehen jedoch noch beträchtliche **Erfassungslücken**. Unternehmen, die ihrer Sozialversicherungspflicht nicht nachkommen, verschaffen sich nicht nur einen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihrer Konkurrenz, die die Beiträge bezahlt, sondern stellen eine Belastung für das gesamte System der Künstlersozialversicherung dar. Auch Versicherte, die eigentlich gar nicht berechtigt wären, zum Beispiel weil sie das vorgeschriebene Mindesteinkommen von 3.900 Euro jährlich unterschreiten, tragen zur Instabilisierung der Künstlersozialversicherung bei.

Das Änderungsgesetz vom 22. März 2007 soll nun die Künstlersozialversicherung stärken. Es geht zurück auf eine Initiative der Bundesregierung, die damit eine entsprechende Vereinbarung im Koalitionsvertrag umsetzt. Das Gesetz soll sicherstellen, dass künftig alle abgabeverpflichteten Unternehmen ihrer Sozialversicherungspflicht nachkommen. Zudem sollen die Versicherten stärker überprüft werden. In Hinblick auf die Künstlersozialabgabe soll künftig die **Deutsche Rentenversicherung** im Rahmen ihrer routinemäßigen Betriebskontrollen prüfen, ob auch eine Abga-

bepflicht des Unternehmens im Sinne des KSVG besteht. Die Heranziehung aller abgabepflichtiger Unternehmen soll zu mehr Beitragsgerechtigkeit sowie höheren Einnahmen führen, sodass der Prozentsatz der Künstlersozialabgabe wieder gesenkt werden kann. Was die Überprüfung der Mitglieder selbst betrifft, so sollen jährlich 5% der Versicherten hinsichtlich ihres tatsächlichen Einkommens der vergangenen vier Jahre kontrolliert werden. Damit soll verhindert werden, dass die Künstler / Publizisten in ihren Schätzungen des Einkommens des darauf folgenden Jahres, aus denen sich der zu leistende Beitrag bemisst, zu niedrige Angaben machen. Zudem soll sichergestellt werden, dass nur tatsächlich Berechtigte versichert werden, was vor allem in Bezug auf die Einkommensuntergrenze von 3.900 Euro relevant ist. Letztere ist jedoch von daher eingeschränkt, dass sie innerhalb von sechs Jahren bis zu zwei Mal unterschritten werden darf, ohne dass der Versicherungsschutz verloren geht; zudem sind Berufsanfänger für einen Zeitraum von drei Jahren von dem zu erbringenden Mindesteinkommen ausgenommen.

Kosten durch zusätzlichen Personalaufwand werden vom Gesetzgeber nicht erwartet. Der durch die verstärkte Prüfung der Versicherten sowie durch die zunehmende Bestandsverwaltung abgabepflichtiger Unternehmer entstehende zusätzliche **Verwaltungsaufwand** bei der Künstlersozialkasse soll zunächst durch Umschichtung des vorhandenen Personals geleistet werden. Die Mehraufwendungen der Deutschen Rentenversicherung sollen im Rahmen von Effizienzsteigerungen durch organisatorische Änderungen ohne zusätzliche Personaleinstellungen aufgefangen werden.

Der Deutsche Kulturrat, Spitzenverband der Bundeskulturverbände, begrüßt das Änderungsgesetz.

(Lfd. Nr. 16/07 vom 26.03.2007)

Quellen:

- Finke, Hugo / Brachmann, Wolfgang / Nordhausen, Willy. Künstlersozialversicherungsgesetz. Gesetz über die Sozialversicherung selbständiger Künstler und Publizisten. Kommentar. München 2004.
- Zimmermann, Olaf / SCHULZ, Gabriele; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.). Entwurf eines III. Gesetzes zur Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes – Hintergründe und aktuelle Anforderungen. Bonn 2007 (als PDF-Dokument abrufbar auf der Homepage des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: www.bmas.de).
- Internetauftritt des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales: www.bmas.de.
- Internetauftritt der Künstlersozialkasse: www.kuenstlersozialkasse.de.
- Internetauftritt des Deutschen Kulturrats: www.kulturrat.de.

Neue Förderprogramme für Menschen mit Vermittlungshemmnissen

von Anja Lohnmann, Daniel Stojanovski, Fachbereich WD 6

Am 6. Juli 2007 hat der Deutsche Bundestag zwei Gesetze verabschiedet, die die Beschäftigungschancen von Menschen mit Vermittlungshemmnissen verbessern sollen. Sie treten beide im Wesentlichen am 1. Oktober dieses Jahres in Kraft.

1. Viertes Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Qualifizierung und Beschäftigungschancen von jüngeren Menschen mit Vermittlungshemmnissen

Das Gesetz sieht folgende Fördermöglichkeiten vor:

Finanzierung eines **Qualifizierungszuschusses** in Höhe von 50 Prozent des Bruttolohns als neue Arbeitgeberleistung bei Einstellung und gleichzeitiger Qualifizierung von Jugendlichen. Davon werden in der Regel 35 Prozentpunkte als Zuschuss zum Arbeitsentgelt und mindestens 15 Prozentpunkte für die Qualifizierung des Arbeitnehmers geleistet. Als Zielgruppe kommen jüngere Arbeitnehmer unter 25 Jahren in Betracht, die zuvor mindestens sechs Monate arbeitslos waren, ohne Berufsabschluss sind und während der geförderten Beschäftigung betrieblich qualifiziert werden.

Des Weiteren kann der Bund durch einen **Eingliederungszuschuss** als Arbeitgeberleistung in Höhe von 25 bis 50 Prozent des Bruttolohns bis zu maximal 1000 € die Einstellung jüngerer Arbeitnehmer unter 25 Jahren fördern, die eine Ausbildung abgeschlossen haben und mindestens sechs Monate arbeitslos waren.

Darüber hinaus sollen durch die Übernahme der bisher erfolgreichen **Einstiegsqualifizierung Jugendlicher (EQJ)** als Regelleistung weitere 40.000 Arbeitsplätze für die nächsten drei Jahre gesichert werden.

Bei allen Maßnahmen, die bis Ende 2010 befristet sind, handelt es sich um **Ermessensleistungen** aus den Eingliederungstiteln des Zweiten und Dritten Buches Sozialgesetzbuch.

Die Finanzierung dieser Leistungen soll zu weniger Ausgaben für andere Ermessensleistungen führen, wobei es nicht vorgesehen ist, die Ge-

samtausgaben zu erhöhen. Die Bundesregierung schätzt die jährlichen Ausgaben für den Eingliederungs- sowie Qualifizierungszuschuss auf 250 Mio. Euro. Für die EQJ werden Kosten zwischen 70 und 100 Mio. Euro erwartet.

2. Zweites Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) – Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen – JobPerspektive

Die Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch soll bessere „Perspektiven für Langzeitarbeitslose mit besonderen Vermittlungshemmnissen“ bewirken. Bis zum Jahr 2009 sollen durch diese Fördermaßnahme 100.000 Menschen in Arbeit gebracht werden.

Durch Einführung eines **Beschäftigungszuschusses** als neue Arbeitgeberleistung soll die Einstellung sozialversicherungspflichtig Beschäftigter gefördert werden, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, langzeitarbeitslos sind, mehrfache Vermittlungshemmnisse aufweisen und bei denen eine mindestens sechsmonatige Aktivierungsphase nicht zum Eingliederungserfolg geführt hat sowie eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt innerhalb der nächsten 24 Monate nicht zu erwarten ist.

Die Arbeitgeberleistung, bei der es sich um eine **Ermessensleistung** aus Bundesmitteln handelt, besteht aus einem Lohnkostenzuschuss von bis zu 75 Prozent. Nach einer ersten Förderphase von 24 Monaten kann er den Arbeitgebern, die solche Personen einstellen, unbefristet gewährt werden. Die Löhne müssen dabei tariflich bzw. ortsüblich bezahlt werden. Ferner sollte es sich um eine Vollzeitbeschäftigung handeln, um den ergänzenden Bezug passiver Leistungen aus dem SGB II zu verhindern bzw. zu beenden. Die geförderte Beschäftigung unterliegt nicht der Versicherungspflicht zur Arbeitslosenversicherung.

Zur Qualitätssicherung der Maßnahmen werden die Statistiken zur Beschäftigung im Zeitraum 2008 bis 2010 überprüft. Darüber wird dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 2011 berichtet (begleitende Evaluation).

Finanziert wird der Beschäftigungszuschuss aus Haushaltsmitteln für Eingliederungsmaßnahmen im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Dabei würden im Jahr 2010 (erstes Jahr der vollen Wirksamkeit) sowie in den Folgejahren Kosten von knapp 1,4 Mrd. Euro entstehen. Bei den passiven Leistungen wird dagegen mit Einsparun-

gen in Höhe von 830 Mio. Euro gerechnet, von denen 630 Mio. Euro dem Bund und 200 Mio. Euro den Kommunen zugute kommen sollen. Darüber hinaus sollen im Jahr 2010 zusätzliche Lohnsteuereinnahmen in Höhe von ca. 34 Mio. Euro sowie Mehreinnahmen im Sozialversicherungsbereich von 370 Mio. Euro anfallen, wovon 260 Mio. Euro an die gesetzliche Rentenversicherung und 10 Mio. Euro an die gesetzliche Pflegeversicherung gehen würden. Folglich käme es zu Einsparungen von rund 1,2 Mrd. Euro, die den Gesamtkosten von 1,4 Mrd. Euro entgegenstehen würden.

(Lfd. Nr. 41/07 vom 30.07.2007)

Quellen:

- Bundestags-Drucksachen: 16/5933, 16/5714, 16/5715 sowie Presseinformationen Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 06.07.2007

Außenpolitik

Das Nahost-Quartett

von Prof. Dr. Thomas von Winter; Christoph G. Klarmann,
Claudia Weichel, Fachbereich WD 2

Das Nahost-Quartett ist im April 2002 vor dem Hintergrund einer sich erneut zuspitzenden Lage in der Region und zunehmender Meinungs-differenzen zwischen den maßgeblichen internationalen Akteuren entstanden. Die Situation im Nahen Osten war geprägt durch die gewalt-samen Auseinandersetzungen zwischen Palästinensern und Israelis im Rahmen der so genannten „Zweiten Intifada“ und drohte weiter zu es-kalieren, als Israel im Frühjahr 2002 die so genannte „Operation Schutzschild“ durchführte, in deren Verlauf es auch zu militärischen Aktionen im palästinensischen Flüchtlingslager Jenin kam. Das israeli-sche Vorgehen wurde zwar von den USA, der EU und den Vereinten Nationen entschieden kritisiert, im Hinblick auf eine prinzipielle Lösung des Konflikts gingen die Auffassungen der drei Akteursgruppen jedoch weit auseinander. Einig war man sich allerdings darin, zu einer besseren Abstimmung der nahostpolitischen Positionen zu gelangen und in den Prozess auch das in der Region traditionell einflussreiche Russland ein-zubeziehen. Ein weiterer Faktor, der bei der Bildung des Quartetts eine Rolle spielte, war die Friedensinitiative des saudi-arabischen Kronprin-zen Abdullah, die sich die Arabische Liga bei ihrem Gipfeltreffen Ende März 2002 in Beirut zueigen machte.

Vor diesem Hintergrund beschloss die US-amerikanische Regierung, ih-ren Außenminister Powell in die Krisenregion zu entsenden, um Bewe-gung in den festgefahrenen Nahost-Friedensprozess zu bringen. Die Reise wurde bei einem Treffen Powells mit Vertretern der VN, der EU und Russlands am 10. April 2002 in Madrid vorbereitet. Durch die Ko-ordination der Nahostpolitiken der vier maßgeblichen internationalen Akteure wollte man der Reise Powells eine starke internationale Legiti-mation verschaffen. Diese Initiative war getragen von der Einschät-zung, dass nur dann ein Waffenstillstand zwischen den Konfliktparteien zu erreichen wäre, wenn man beiden Seiten die Perspektive einer grundsätzlichen Lösung des Konfliktes eröffne. Zugleich wurde be-schlossen, die Kooperation zwischen den Beteiligten in Gestalt regel-

mäßiger Treffen fortzuführen. Dieser Kooperationsverbund wurde zunächst als „Madrid-Quartett“ und später als „Nahost-Quartett“ bekannt.

Im Rahmen des Quartetts werden Russland und die USA von ihren Außenministern, die VN von ihrem Generalsekretär und die EU vom Außenbeauftragten sowie vom Ratspräsidenten der EU vertreten. Nach Auffassung von Beobachtern kommt den USA innerhalb des Nahost-Quartetts eine führende Rolle zu, „da sie faktisch als einzige Macht militärisch in der Lage sind, die Existenz des Staates Israel sowie eine regionale Ordnung zu garantieren“ (Asseburg 2003: 5). Der EU eröffnet die Beteiligung im Nahost-Quartett vor allem die Möglichkeit, unmittelbar Einfluss auf die US-amerikanische Nahostpolitik zu nehmen. Durch die Einbeziehung Russlands und der Vereinten Nationen wird die internationale Legitimation des Quartetts zusätzlich gestärkt.

Das Quartett erfüllt seit seiner Entstehung zwei Funktionen: Zum einen verfolgt es das Ziel, zwischen den Konfliktparteien im Nahen Osten zu vermitteln. Zum anderen dient es als Gremium für die Koordination der nahostpolitischen Positionen und Strategien der vier Beteiligten. Nach seinen Treffen gibt das Quartett gemeinsame Stellungnahmen zum politischen Geschehen im Nahen Osten ab. Koordination nach innen und gemeinsames Auftreten nach außen sind somit die Bedingungen dafür, die Vermittlerrolle im Nahen Osten auch effektiv ausfüllen zu können.

Am 30. April 2003 hat das Nahost-Quartett den Konfliktparteien die so genannte „Road Map“ vorgelegt, die als „Fahrplan“ für eine dauerhafte Zwei-Staaten-Regelung dienen sollte. US-Präsident Bush, der israelische Premierminister Sharon und der derzeitige palästinensische Präsident und damalige Premier Abbas verpflichteten sich Anfang Juni 2003 bei dem Gipfeltreffen im jordanischen Aqaba zur Umsetzung dieses Planes, wobei Israel allerdings einige Vorbehalte, insbesondere in Bezug auf den Zeitplan, anbrachte. Ziel der Road Map war eine endgültige Lösung des israelisch-palästinensischen Konfliktes innerhalb von zwei Jahren. Die Umsetzung sollte in drei Phasen erfolgen: In einer ersten Phase sollten auf palästinensischer Seite das Existenzrecht Israels anerkannt, die Gewalt gegen Israel eingestellt und ein palästinensischer Verfassungsentwurf ausgearbeitet werden. Israel wiederum sollte sich zur Zwei-Staaten-Lösung bekennen, Maßnahmen zur Verbesserung der humanitären Lage der Palästinenser ergreifen und

sämtliche seit 2001 errichteten Siedlungen in den palästinensischen Gebieten abbauen. Für die zweite Phase war vorgesehen, palästinensische Institutionen aufzubauen und eine internationale Konferenz zur Vorbereitung der Gründung eines unabhängigen palästinensischen Staates abzuhalten. In einer dritten Phase sollten bei einer weiteren Konferenz besonders strittige Fragen wie der Grenzverlauf, der Status Jerusalems und der Verbleib der palästinensischen Flüchtlinge geklärt werden.

Die Umsetzung des Friedensplanes geriet rasch ins Stocken. Bereits die ersten Schritte im Friedensprozess wurden von Attentaten der Hamas, der Al-Aqsa Brigaden und des Islamischen Jihad auf israelische Zivilisten überschattet. Am 15. September 2004 gab der israelische Premierminister Sharon bekannt, dass seine Regierung der „Road Map“ nicht weiter folgen werde, da die palästinensische Seite ihren Verpflichtungen nicht nachgekommen sei. Die angespannte, von wechselseitigem Misstrauen gekennzeichnete Situation hatte somit in kurzer Zeit sowohl in Israel als auch bei den Palästinensern den Willen untergraben, sich an die Road Map zu halten.

Auch nach dem vorläufigen Scheitern der „Road Map“ bemühte sich das Quartett um die Weiterführung des Friedensprozesses. So ernannte es im April 2005 den einstigen Weltbank-Präsidenten James Wolfensohn zum Gesandten für die Koordination des israelischen Abzugs aus Gaza und honorierte bei einer Tagung im August 2005 den israelischen Abzug aus dem Gaza-Streifen. Zugleich wurde betont, dass weitere Friedensbemühungen der Konfliktparteien, insbesondere eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Palästinenser und eine Bekämpfung des palästinensischen Terrorismus, nötig seien. Im Oktober 2005 forderte das Quartett Syrien auf, die Büros des Islamischen Jihad in Damaskus zu schließen und so einen eigenen Friedensbeitrag zu leisten. Die freien Wahlen der Palästinenser vom 25. Januar 2006 wurden vom Nahost-Quartett als ein weiterer Schritt in Richtung Frieden begrüßt. Infolge des Libanonkrieges im Sommer 2006 stellte das Nahost-Quartett seine Aktivitäten dann vorübergehend weitgehend ein.

Seit November 2006 hat sich die Bundesregierung mehrfach für die Reaktivierung des Nahost-Quartetts eingesetzt. Dabei reagierte man auch auf Signale aus Israel, in denen die Bereitschaft signalisiert wurde, nach einer Folge unilateraler Handlungen wie etwa dem Abzug aus dem Gaza-Streifen im Jahr 2005, wieder verstärkt auf Verhandlungen mit der palästinensischen Seite setzen zu wollen. Im Februar 2007 trat das Nahost-Quartett nach einer vierteljährigen Pause wieder zusam-

men. Bei zwei Treffen in Washington D.C. und in Berlin einigten sich die Beteiligten darauf, konzertierte Schritte zu unternehmen, um den Friedensprozess im Nahen Osten wieder zu beleben.

(Lfd. Nr. 12/07 vom 09.03.2007)

Quellen:

- Asseburg, Muriel: Die EU und der Friedensprozeß im Nahen Osten, SWP Studie 28/Juli 2003, Berlin.
- Ein ergebnisorientierter Fahrplan für eine dauerhafte Zwei-Staaten-Regelung zur Beilegung des israelisch-palästinensischen Konflikts des Nahost-Quartetts (Road Map), im Internet unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Nahost/Roadmap-pdf.pdf>.
- International Crisis Group, The Arab-Israeli Conflict: To Reach a Lasting Peace, Middle East Report No. 58, 5 October 2006.
- Levy, Daniel und Michael Shtender-Auerbach, The Road Not Taken in the Middle East: A Memo to the Absent „Quartet“, in: World Policy Journal, Fall 2006, S. 15-22.

Globale Zivilgesellschaft

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

1. Zum Begriff

Zivilgesellschaft ist ein Begriff, der lange Zeit eng mit dem Nationalstaat verknüpft war. Er bezeichnet eine Sphäre kollektiven Handelns, die zwischen Privatbereich und Staat angesiedelt ist. Gemeint ist jener staatsfreie Raum, in dem gesellschaftliche Problemlagen von Vereinigungen, die mittelbar oder unmittelbar Betroffene organisieren, aufgenommen und gegenüber der Öffentlichkeit thematisiert werden. Durch ihr Handeln nehmen zivilgesellschaftliche Akteure auch Einfluss auf die Gestaltung von Politik und Gesellschaft. Nach einem weiten Begriffsverständnis gehören der Zivilgesellschaft auch gewinnorientierte Akteure wie Unternehmen und Wirtschaftsverbände an. Dagegen wird unter Zivilgesellschaft in einem engeren Sinne eine selbständige politische und kulturelle Sphäre jenseits von Markt und Staat verstanden.

Im Zuge der Globalisierung haben sich zivilgesellschaftliche Akteure in zunehmendem Maße grenzüberschreitend (transnational) organisiert und sind dadurch ihrerseits zu Triebfedern der globalen Politikgestal-

tung geworden. Als Hauptakteure werden dabei gemeinwohlorientierte Nichtregierungsorganisationen (NGOs) angesehen, die vorwiegend in den Bereichen Umwelt, Menschenrechte und Entwicklungspolitik (z.B. Greenpeace, AI, Oxfam) aktiv sind. Diese Entwicklungen haben die Grundlage für die Idee gebildet, den Begriff der Zivilgesellschaft von der nationalen auf die internationale Ebene zu übertragen und mit Blick auf die neuen, weltweit agierenden Akteure umfassend von einer globalen Zivilgesellschaft zu sprechen. Diese wäre zu charakterisieren als ein pluralistischer, transnationaler intermediärer Sektor, dessen grenzüberschreitende Aktivitäten eine neue Dimension globaler Politik mit gesellschaftlichen – bis hin zu lokalen – Bezügen etablieren.

Kritiker des Konzeptes bezweifeln, dass auf transnationaler Ebene die Grundvoraussetzungen für die Herausbildung zivilgesellschaftlicher Strukturen gegeben sind. Da die Zivilgesellschaft auf integrative Mechanismen angewiesen sei, die neben der Vergesellschaftung immer auch ein gewisses Maß an Vergemeinschaftung (Max Weber) aufweise, müsse man die Frage aufwerfen, ob eine Gemeinschaftsbildung auf globaler Ebene überhaupt denkbar sei. Bisher sei allenfalls in Ansätzen ein Kanon universell anerkannter Werte zu erkennen, die als Basis für eine globale gemeinschaftliche Verbundenheit dienen könnten. Für die Entwicklung einer echten Weltgesellschaft bedürfe es einer Verallgemeinerung zivilisatorischer Errungenschaften wie Gewaltverzicht, universale Menschenrechte usw.

2. Handlungsfelder und Einflussmöglichkeiten

In der globalen Politikarena engagieren sich die zivilgesellschaftlichen Akteure vor allem in drei Handlungsfeldern: Erstens treten sie als Lobbyisten für Gemeinwohlinteressen in der internationalen Politik auf, z. B. mit Kampagnen gegen Landminen oder Protesten gegen die sozialen Folgen der wirtschaftlichen Globalisierung (Seattle/Genua). Zweitens nehmen sie an internationalen politischen Entscheidungsprozessen teil, bei denen es um das Setzen globaler Standards und Normen geht (Verhandlungsnetzwerke). In diesen Fällen überschreiten zivilgesellschaftliche Akteure die Grenze vom Lobbying zur echten Politikberatung und -beteiligung. Drittens fungieren sie als Dienstleister, die ihre Ressourcen im Rahmen von Public-Private-Partnerships (PPPs) zur Verfügung stellen (Koordinationsnetzwerke). Ziel dieser Aktivität ist die Versorgung mit öffentlichen Gütern (etwa die Grundversorgung mit Gesundheitsdienstleistungen in einigen afrikanischen Staaten).

In der einen oder anderen Form sind zivilgesellschaftliche Akteure heute an über 300 internationalen Regimen, von der Korruptionsbekämpfung über die Umwelt- und Sozialberichterstattung bis hin zum Kampf gegen Infektionskrankheiten, beteiligt. Sie bilden damit mittlerweile einen maßgeblichen Teil von Global Governance. Zum einen versuchen sie, durch öffentliche Mobilisierung und Lobbying auf die negativen sozialen Begleiterscheinungen der Globalisierung aufmerksam zu machen und Einfluss auf internationale politische Willensbildung zu nehmen. Zum anderen sind sie informell an der Umsetzung internationaler Regelungen beteiligt, indem sie multinationale Unternehmen und internationale Institutionen wie z. B. den Internationalen Währungsfond kritisch beobachten (Monitoringfunktion).

Globale Politiknetzwerke können von der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in mehrerer Hinsicht profitieren. NGOs verfügen über spezifische Ressourcen, die sich oft komplementär zu denen der Privatwirtschaft und der staatlichen Akteure verhalten, sie stehen untereinander in Interdependenz und sie können sich schnell an neue Umstände und Problembereiche anpassen. Damit besitzen sie das Potential, um einen konstruktiven Beitrag zur politischen Gestaltung der Globalisierung zu leisten. Das Gewicht der zivilgesellschaftlichen Akteure reicht aber oft nicht aus, um sich in den internationalen Politiknetzwerken gegen die Interessen von Staaten und Privatwirtschaft durchzusetzen. Dies hat sich exemplarisch bei den VN-Weltkonferenzen der neunziger Jahre gezeigt. Trotz einer deutlich gestiegenen Beteiligung von NGOs an internationalen Verhandlungen war ihr Einfluss auf die Entscheidungsfindung eher gering.

4. Globale Zivilgesellschaft und Globale Demokratie

Durch ihre Rolle als Bindeglieder zwischen der internationalen Politik und den nationalen Gesellschaften sind die globalen zivilgesellschaftlichen Akteure auch zu Hoffnungsträgern für eine Demokratisierung der internationalen Institutionen geworden. Ein entsprechendes Potential wird vor allem in drei Dimensionen gesehen: 1. Als gesellschaftliche Akteure, die unabhängig von Staat und Privatwirtschaft handeln können, erhöhen sie mittelbar die Beteiligungschancen der Bürger an internationalen Politikprozessen. 2. Zivilgesellschaftliche Akteure machen ihren Einfluss geltend, um bisher vernachlässigte Themen auf die internationale Agenda zu setzen und eine transnationale Öffentlichkeit für globale Probleme herzustellen. 3. Durch die neuen Akteure finden unkonventionelle politische Partizipationsformen Eingang in die interna-

tionale Politik. Zivilgesellschaftliche Mobilisierung konstatiert sozusagen eine Außenpolitik von unten. Insgesamt eröffnet die Entstehung einer Globalen Zivilgesellschaft somit die Chance, eine globale Öffentlichkeit für drängende Weltprobleme zu schaffen, politische Gegenentwürfe zu formulieren sowie die Stärkung und Demokratisierung des VN-Systems voranzutreiben.

Die derzeitigen Akteurskonstellationen in der globalen Zivilgesellschaft haben jedoch auch Eigenschaften, die ihre Demokratie fördernde Rolle in Frage stellen. Bei den NGOs gibt es ein deutliches Partizipationsgefälle von Norden nach Süden, das zu einem politischen Übergewicht der entwickelten Länder auf der internationalen Bühne führt. Kritiker sehen in der transnationalen Zivilgesellschaft daher weniger ein globales Phänomen als vielmehr einen weiteren Ausdruck westlicher ökonomischer und politischer Macht. Mit der Globalisierung verbreite sich eine westlich geprägte Weltkultur, die sich durch Prinzipien wie Universalismus, Individualismus, Kosten-Nutzen-Rationalität, aber auch durch bestimmte Konsummuster auszeichne. NGOs fungierten bewusst oder unbewusst als Protagonisten dieser Kultur, indem sie einen individualistischen Lebensstil propagierten und das westliche Demokratiemodell verbreiteten.

(Lfd. Nr. 21/07 vom 20.04.2007)

Quellen:

- Forschungsgruppe Weltgesellschaft (1996): Weltgesellschaft: Identifizierung eines „Phantoms“. In: Politische Vierteljahresschrift, H. 1, 37. Jg., S. 5-26.
- Gosewinkel, Dieter/Rucht, Dieter/van den Daele, Wolfgang/Kocka, Jürgen (Hrsg.): Zivilgesellschaft – national und transnational. WZB-Jahrbuch 2003. Berlin.
- Keane, John (2001): Global Civil Society? In: Anheier et al. (Hrsg.): Global Civil Society. Oxford. S. 23-47.

Die Roma-Dekade 2005-2015

von Birgit Meiners, Huberta von Voss-Wittig, Fachbereich WD 2

Im Februar 2005 unterzeichneten die Regierungen von Bulgarien, Kroatien, der Tschechischen Republik, Ungarn, Mazedonien, Rumänien, Serbien und der Slowakei eine gemeinsame Erklärung, mit der die „**Decade of Roma Inclusion, 2005–2015**“ (nachfolgend Roma-Dekade) ausgerufen wurde. Darin verpflichteten sich die teilnehmenden Staaten, ihre Bemühungen zur Beseitigung der Diskriminierung der Roma, die die größte ethnische Minderheit Europas darstellen, zu verstärken, ihre umfassende Integration zu unterstützen und hierzu nationale „**Decade Action Plans**“ (DAP) zu erstellen. In diesen werden Zielvorgaben für die vorrangigen Handlungsfelder Bildung, Beschäftigung, Gesundheitsfürsorge und Wohnraum formuliert sowie institutionalisierte Instrumente zur Umsetzung dieser Ziele aufgeführt.

Zwei Jahre nach Beginn der **Roma-Dekade** zog die Initiative **Decade-Watch**, eine durch das Open Society Institute und die Weltbank unterstützte Gruppe von Roma-Aktivist*innen verschiedener zivilgesellschaftlicher Gruppierungen und Wissenschaftler, eine erste Zwischenbilanz. Diese basiert auf Untersuchungen, die DecadeWatch in den Jahren 2005–2006 eigenständig durchführte, um die Umsetzung der ehrgeizigen Ziele in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Dekade zu überprüfen und auf Erfolge wie auf Mängel, insbesondere in den Kernbereichen Bildung, Beschäftigung, Gesundheit, Wohnen und Diskriminierung, hinzuweisen.

Hintergrund der Initiative, die von der Europäischen Union und den Vereinten Nationen unterstützt wird, sind die massiven Benachteiligungen, denen Roma und Sinti besonders in den Transformationsstaaten Ost-, Mittelost- und Südosteuropas ausgesetzt sind. Die Europäische Kommission zählt die Probleme der ca. 10 bis 12 Millionen in dieser Region lebenden Roma, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges verstärkt haben, zu „**Europas drängendsten Menschenrechtsfragen**“. Sowohl in den neuen wie auch in den alten EU-Mitgliedsstaaten seien Roma nach wie vor spürbaren Diskriminierungen und gesellschaftlicher Ausgrenzung ausgesetzt. Als Folge der unter sozialistischer Herrschaft betriebenen Assimilationspolitik waren Roma in diesen Ländern vergleichsweise gut, wenn auch auf sehr niedrigem Niveau als angelernte Arbeitskräfte, in den Arbeitsmarkt integriert und somit auch in die sozialen Sicherungssysteme eingebunden. Mit dem Einsetzen der überall

vom Arbeitsplatzabbau in Produktion, Baugewerbe und Landwirtschaft begleiteten ökonomischen Umbrüche waren die Roma als Verlierer der Transitionsprozesse prädestiniert. Der auch zu Ostblockzeiten stets latent vorhandene **Antiziganismus** der Mehrheitsbevölkerungen brach, katalysiert durch den wirtschaftlichen Umbruch, in den 1990er Jahren massiv hervor und äußerte sich, wenn auch in unterschiedlicher Vehemenz, in allen ehemals sozialistischen Staaten mit Roma-Gemeinden in Form von Feindseligkeiten und Diskriminierung bis hin zu gewalttätigen Übergriffen (Tschechische Republik, Albanien).

Besonders spürbar sind die Benachteiligungen im Bildungssektor, dem für die Chance auf gesellschaftliche Integration und sozialen Aufstieg gerade einer so jungen Population wie die der Roma zentralen gesellschaftlichen Bereich. Einschlägige Studien zur Situation der Roma-Kinder, die u.a. von UNDP, UNICEF, dem Open Society Institut und dem Roma Education Fund für einzelne oder mehrere mittel- und osteuropäische Länder durchgeführt wurden, stellen übereinstimmend eine **„de facto Segregation“ im Bildungswesen** fest, die durch die Kumulation ungünstiger Faktoren verfestigt wird: Verglichen mit den Alterskohorten der jeweils untersuchten Mehrheitsbevölkerung verfügen Roma-Kinder über deutlich höhere Analphabetenquoten, kürzere Schulbesuchsdauer, und sie werden ohne eingehende Prüfung häufig automatisch Sonderschulklassen oder Schulen mit hohem Romaanteil zugewiesen. Vorschulische Einrichtungen zur besseren Vorbereitung auf die Bildungslaufbahn werden von Roma-Kindern kaum besucht, u.a. wegen der damit verbundenen Kosten und der schlechten Infrastruktur in ländlichen Gebieten.

Die EU-Kommission hat die Diskriminierung von Roma bereits 1989 in der **Entschließung des Rates vom 22. Mai 1989** zu einer verbesserten schulischen Betreuung der Roma und Sinti thematisiert. Von 2001 bis 2003 wurden im Rahmen des **PHARE-Programms** 77 Mio. Euro Zuschüsse für Roma-Projekte in den damaligen Beitritts- und Kandidatenländern gewährt. Auch das **Jugend-Aktionsprogramm 2000–2006** im Bereich der Bildung hatte das Ziel, durch transnationale Aktivitäten das interkulturelle Bewusstsein zu stärken, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit abzubauen und Bildungsangebote für Roma und Sinti zu verbessern. Hinzu kommen zwei Programme des EU-Strukturfonds, die von Roma abgerufen werden können: Der **Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)** und der **Europäische Sozialfonds (ESF)**, aus dessen Mitteln sog. Entwicklungspartnerschaften zur Realisierung von Projekten finanziert werden, die einer besseren Integration von

ethnischen Minderheiten dienen sollten, wie z.B. das deutsche Projekt „Roma und Sinti durch Selbstorganisation zu Beschäftigung und Existenzsicherung“.

DecadeWatch kommt zusammenfassend zu der Bewertung, dass es zwar in allen Dekade-Ländern mit Ausnahme Mazedoniens in den letzten zwei Jahren „spürbaren Fortschritt“ gegeben habe, weist aber in aller Deutlichkeit darauf hin, dass weiterhin dringender Handlungsbedarf bestehe. Obgleich Decade Action Plans (DAP) und ein entsprechender institutioneller Rahmen für ihre Umsetzung geschaffen worden seien, mangle es dennoch in allen Ländern an Nachhaltigkeit der Initiativen; deshalb plädiert DecadeWatch für langfristige und kontinuierliche Strategien. Die institutionelle Zusammenarbeit der relevanten Arbeitsebenen sei noch unzureichend und müsse verbessert werden. Dies gelte sowohl für die nationalstaatliche Ebene als auch für den Informationsfluss zwischen Hauptstädten und Provinzen. Die Rolle der Kommunen, die für den Erfolg der Maßnahmen entscheidend sei, müsse stärker anerkannt, die Umsetzung der Reformen auf lokaler Ebene besser kontrolliert werden. Positiv sieht DecadeWatch die Einrichtung des **Decade Trust Funds**, aus dem eine Reihe von Gemeinschaftsaufgaben finanziert würden und in den mit Ausnahme von Serbien und Montenegro alle Dekademitgliedsstaaten einzahlten. Allerdings unterschieden sich die neun Teilnahmeländer erheblich im Reformwillen, dem Reformtempo und den bislang erzielten Ergebnissen. Während bei Ungarn zahlreiche Fortschritte zu verzeichnen seien, bereiteten Albanien, Montenegro und Mazedonien hinsichtlich des Prozesses der Roma-Integration große Sorgen. Neben tiefsitzenden Ressentiments gegenüber Roma erweise sich der Mangel an zuverlässigen Daten in den Bereichen Bildung, Arbeitsmarkt, Gesundheit und Wohnen als größtes Hindernis auf dem Weg zu einer Umsetzung der DAP. Erst umfangreiche, regelmäßig erhobene und differenzierte Daten ermöglichen es zu überprüfen, ob die Implementierung begonnener Reformen erfolgreich sei. DecadeWatch empfiehlt, sogenannte Zwei-Jahres-Pläne einzuführen und verbindliche Zielvereinbarungen zu treffen. Die Umsetzung der Agenda der Roma-Dekade müsse von den Regierungen stärker als gemeinsame Aufgabe aller staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure begriffen werden, um langfristig ein tatsächlich diskriminierungsfreies Klima und positive Zukunftschancen für die heute junge Roma-Generation zu schaffen.

(Lfd. Nr. 44/07 vom 04.09.2007)

Quellen:

- Decade of Roma Inclusion 2005–2015, offizielle Website der Dekade-Teilnehmer (<http://www.romadecade.org/>)
- Decade Watch. Roma Activists Assess the Progress of the Decade of Roma Inclusion 2005-2006, (www.decadewatch.org)
- Roma Education fund, (<http://www.romaeducationfund.hu/>)
- Open Society Institute, Equal access to quality education for Roma, 2007, (<http://www.soros.org>)
- UNICEF, Zur Lage der Roma-Kinder in Süd-Ost-Europa, Studie 2007, (www.unicef.de)
- European Commission, Regular Report on Romania's Progress towards Accession to European Union-2006, ([http://ec.europa.eu/employment social / fundamental rights/roma/rfund/rfund de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/roma/rfund/rfund_de.htm))

Bildung – Wissenschaft – Kultur

Das EU-Kulturprogramm (2007 – 2013)

von Dr. Otto Singer, Fachbereich WD 10

Zu Beginn der deutschen EU-Ratspräsidentschaft sind eine Reihe neuer Instrumente der EU-Kulturförderpolitik in Kraft getreten. Dazu zählt neben dem Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“, das die Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft zum Ziel hat, vor allem das Nachfolgeprogramm von „Kultur 2000“. Das neue Förderprogramm mit der Kurzbezeichnung „**Kultur 2007**“ ist ausgestattet mit einem Gesamtbudget von 400 Mio. Euro für die Jahre 2007 bis 2013. Das zentrale Anliegen des Programms ist es, die kulturelle Kooperation und den kulturellen Austausch unter Beachtung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt zu unterstützen. Zugleich soll auch das Bewusstsein für das gemeinsame europäische Kulturerbe gestärkt werden. Das Programm soll Akteuren im Kulturbereich helfen, neue Wege der Zusammenarbeit zu finden und Möglichkeiten für kreative und innovative künstlerische Veranstaltungen auszuloten. Spezielle Ziele sind die Unterstützung der grenzüberschreitenden Mobilität von Kulturakteuren, die Unterstützung der grenzüberschreitenden Verbreitung von kulturellen und künstlerischen Werken und Erzeugnissen sowie die Förderung des interkulturellen Dialogs.

Berücksichtigt werden außerdem **wirtschaftliche Aspekte**. Da der Kultursektor selbst ein wichtiger Arbeitgeber ist und darüber hinaus ein Zusammenhang zwischen ökonomischem Wachstum und der Förderung von Kreativität unterstellt wird, zielt das neue Kulturförderprogramm auch auf die Stärkung der ökonomischen Potentiale der Kultur. Dementsprechend sollen Unternehmen der **Kulturwirtschaft** – soweit sie nicht im audiovisuellen Bereich tätig sind – gefördert werden. Dies betrifft insbesondere kleine Kulturunternehmen, die ohne Gewinnerzielungsabsicht kulturell tätig sind.

In Kraft getreten ist das neue Programm durch den Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das neue Mehrjahresprogramm für die Gemeinschaftstätigkeit im kulturellen Bereich für den Zeitraum 2007-2013 („Kultur 2007“) (Abl. L 372/1 vom 27. 12. 2006). Vorangegangen war ein Vorschlag der Europäischen Kommis-

sion vom 14. Juli 2004 (KOM (2004) 469). Das Programm basiert auf **Artikel 151** des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), wonach die Gemeinschaft einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung der nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes leistet. Der Kulturartikel ist zugleich die rechtliche Grundlage für die Programme, Aktionen und Initiativen der EU, die zur Förderung kultureller Aktivitäten im Gemeinschaftsgebiet aufgelegt werden. Zu beachten ist, dass die Kulturförderung der Gemeinschaft nur eine ergänzende Funktion besitzt. Die **Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten** für Kulturpolitik und für die Gestaltung des kulturellen Lebens verbleiben prinzipiell bei den Mitgliedstaaten und dort wiederum – wie im Fall der Bundesrepublik Deutschland – bei den Ländern und Kommunen.

Das Programm **steht nicht nur den Mitgliedstaaten der EU offen**. Einbezogen sind auch EFTA-Länder, die Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums sind (Island, Norwegen und Liechtenstein), die Kandidatenländer, die in den Genuss einer Heranführungsstrategie der Europäischen Union kommen (Türkei, Kroatien) und die Länder des westlichen Balkans (sofern Assoziationsabkommen abgeschlossen werden). Darüber hinaus ermöglicht das Programm die Zusammenarbeit mit weiteren Drittländern, die mit der EU bilaterale Abkommen mit einem Kulturteil geschlossen haben.

Förderberechtigt sind private und öffentliche Organisationen mit kulturellem und kulturpolitischem Bezug (Einzelpersonen können nicht am Programm teilnehmen). Die Finanzhilfen werden in Form von Zuschüssen gewährt. Die Fördermaßnahmen finden in folgenden Aktionsbereichen statt:

- **Europäische Kooperationsprojekte.** Dies betrifft mehrjährige Kooperationsprojekte mit Partnern aus mindestens sechs Ländern und kürzere Kooperationsmaßnahmen mit Teilnehmern aus mindestens drei Ländern, literarische Übersetzungen für Verlage sowie Förderungen von Kooperationen im Rahmen spezieller Projekte und Aktionen (Kulturhauptstadt Europas, Preisverleihungen, Aktionen zu Jubiläen, Kooperationen mit Drittländern und Internationalen Organisationen).
- **Betriebskostenzuschüsse für europaweit tätige Kulturorganisationen.** Gefördert werden Einrichtungen, die eine klare europäische Dimension aufweisen und Mitglieder, Partner oder Mitarbeiter aus

mindestens sieben Ländern haben oder Maßnahmen in mindestens sieben verschiedenen Ländern durchführen und die seit mindestens zwei Jahren bestehen. Dies gilt vor allem für kulturpolitische Interessengruppen, die informationelle Dienstleistungen für Vernetzungen und Kooperationen auf europäischer Ebene erbringen.

- **Studien und Analysen zu kulturelevanten Themen von europäischem Interesse.** Vorgesehen sind Unterstützungsleistungen für die Sammlung und Verbreitung von Informationen sowie für Maßnahmen zur Verbesserung der kulturellen Zusammenarbeit. Dazu zählt vor allem die finanzielle Unterstützung der Kulturkontaktstellen auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Unterstützt werden außerdem Studien und Analysen im Bereich der europäischen Zusammenarbeit in Kulturfragen und der Fortentwicklung der europäischen Kulturpolitik.

Die Verwaltung der Kulturförderprogramme der Europäischen Union obliegt vor allem der **Exekutivagentur Bildung, Audiovisuelles und Kultur** (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, **EACEA** <http://eacea.ec.europa.eu/index.htm>). Die Agentur ist für die Verwaltung wesentlicher Aspekte von Gemeinschaftsprogrammen in den Bereichen Bildung, Audiovisuelles und Kultur verantwortlich. Die Zusammenfassung dieser Programme unter einem einzigen Dach soll die Koordinierung der Verwaltung vereinfachen und umfassende Dienstleistungen für die Zuschussempfänger ermöglichen. Dies betrifft vor allem die Formulierung von Aufrufen zur Einreichung von Vorschlägen, Auswahl von Projekten und Unterzeichnung von Projektverträgen, Finanzverwaltung und Überwachung von Projekten (Zwischenberichte, Abschlussberichte), Kommunikation mit Zuschussempfängern sowie Kontrollen vor Ort (ABl. L 24/35 vom 27. 1. 2005). Auf nationaler Ebene fungieren die Kulturkontaktstellen (**Cultural Contact Points**) als Durchführungseinrichtungen für die Verbreitung von Informationen über das Programm. Der „Cultural Contact Point Germany“ informiert interessierte deutsche Projektträger über die aktuellen europäischen Kulturförderprogramme (www.ccp-deutschland.de).

Vorgesehen ist darüber hinaus eine externe und unabhängige **Evaluierung** des Programms „Kultur 2007“. Dazu soll die Kommission bis spätestens Ende 2010 einen Zwischenbericht über die Evaluierung der erzielten Ergebnisse und die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung des Programms vorlegen. Außerdem soll bis Ende 2011 eine Mitteilung über die Fortführung des Programms vorgelegt werden. Hinzu kommt ein **Prüfsystem**, in dessen Rahmen die Verwendung

der Zuschüsse kontrolliert wird und entsprechende Belege von den Zuschussempfängern fünf Jahre zur Verfügung gehalten werden müssen.

(Lfd. Nr. 18/07 vom 13.04.2007)

Literatur und weitere Informationen:

- Bundesregierung (2006). Perspektiven der europäischen Kulturpolitik (Antwort auf eine Kleine Anfrage vom 4. 12. 2006, BT-Drs. 16/3737). Berlin: Deutscher Bundestag.
- Danwitz, Thomas von (2005). Die Kultur in der Verfassungsordnung der Europäischen Union. *Neue Juristische Wochenschrift* 58 (9) 529-536.
- EU-Kommission (2007). Grenzen überwinden – Kulturen verbinden. Das EU-Kulturprogramm (2007–2013). Brüssel: EU-Kommission.
- Online-Version des Handbuchs "Europa fördert Kultur" <http://www.europa-foerdert-kultur.info>.
- Generaldirektion Bildung und Kultur http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/index_de.html.

Sprachwandel und Sprachpolitik

von Gwendolyn Fell, Lena Handwerk, Fachbereich WD 10

Mehr als die Hälfte der rund 6000 Sprachen weltweit ist nach einer Schätzung der UNESCO vom Aussterben bedroht. Die sprachliche Vielfalt erscheint damit akut gefährdet. Fraglich ist, inwieweit auch die deutsche Sprache von dieser Tendenz betroffen ist und welche Maßnahmen gegebenenfalls getroffen werden könnten, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

Betrachtet man die Entwicklung der deutschen Sprache im Zeitraum der letzten Jahre, so ist zunächst eine Entdifferenzierung des Sprachbildes zu konstatieren. In Bezug auf die Grammatik zeigt sich dies am allmählichen Verschwinden des Konjunktivs (beispielsweise bei der indirekten Rede), am vermehrten Gebrauch der „Würde-Form“ statt des Konjunktivs II (*ich würde gehen* statt *ich ginge*), an der Umwandlung von starken in schwache Verben (*ich backte* statt *ich buk*) sowie an der Verwendung des Perfekts statt des Präteritums (*ich habe gesprochen* statt *ich sprach*).

Des Weiteren nimmt der Einfluss des Englischen auf die deutsche Sprache stetig zu. Hierbei kann zwischen dem Gebrauch von Anglizismen

und dem so genannten „Denglisch“ unterschieden werden. Der Begriff Anglizismus bezeichnet aus dem Englischen stammende Fremdwörter, die in den deutschen Sprachgebrauch übergegangen sind (*e-mail, laptop, meeting*), wird aber auch für Wörter, Formulierungen und Satzkonstruktionen verwendet, die aus dem Englischen ins Deutsche übernommen wurden (*Sinn machen* anstatt *Sinne ergeben* von *to make sense*). Nicht eindeutig definiert ist, an welcher Stelle nun „Denglisch“ beginnt, welches für die Eingliederung englischer Wörter, Sprachwendungen und grammatischer Strukturen ins Deutsche steht und ein Begriff aus der deutschen Sprachkritik ist. Diese Sprachmischungen aus Englisch und Deutsch führen dabei nicht selten dazu, dass weder die eine noch die andere Sprache grammatikalisch korrekt verwendet wird. Von Denglisch spricht man, wenn englische Verben oder Adjektive „eingedeutscht“ werden, obwohl es adäquate deutsche Wörter gibt, die denselben Sachverhalt ausdrücken (Der Flug wurde *gencancelt*; Ich habe das Programm *downgeloadet*). Nachdem Denglisch zunächst im Rahmen verschiedener Berufssparten (Werbebranche, Musikbranche) sowie allgemein durch die wachsende Bedeutung von Computern und Internet auftrat, ist es mittlerweile auch in vielen anderen Bereichen wie Behörden und Hochschulen, in der Politik und den Massenmedien angekommen und verdrängt dort zunehmend Formulierungen in deutscher Sprache.

Doch nicht nur Englisch, sondern auch Türkisch, Arabisch oder Russisch beeinflussen die deutsche Sprache und verbinden sich mit ihr zu einer Art „Mischsprache“, die längst nicht mehr nur von Jugendlichen mit Migrationshintergrund gesprochen wird, sondern Teil der gesprochenen deutschen Alltags- und vor allem Jugendsprache geworden ist. Kennzeichen solcher Mischsprachen im Vergleich zur jeweiligen Muttersprache sind eine reduzierte grammatikalische Struktur, ein eingeschränkter Wortschatz, geringere Stilmittel sowie ein vereinfachtes phonologisches System. Da die Ausprägungen der Mischsprachen je nach Umfeld sehr unterschiedlich sein können, werden sie auch als „Kiezsprachen“ bezeichnet, wobei das Deutsch-Türkisch die wohl bekannteste ist. Trotz ihres vermehrten Auftretens stellen solche Mischsprachen jedoch wohl kaum eine Gefährdung für die deutsche Sprache dar, da die Sprechergruppe zum einen stark begrenzt ist und zum anderen neben der Mischsprache meist auch das standardisierte Deutsch spricht – beispielsweise außerhalb des „Kiezes“ oder mit Erwachsenen.

Wenn in der öffentlichen Diskussion die Frage nach einer deutschen Sprachpolitik auftaucht, so steht dabei meist das Anliegen im Vorder-

grund, dem Gebrauch zu vieler Anglizismen entgegenzuwirken. Dass es in anderen Ländern ähnliche Initiativen gibt, zeigt sich an Frankreich. Dort wurde 1994 das *Loi Toubon* verabschiedet, welches Anglizismen in öffentlichen Texten wie zum Beispiel Produktbezeichnungen, Arbeitsverträgen oder auch Werbeanzeigen verbieten und stattdessen die von staatlichen Instanzen erarbeiteten französischen Begriffe einführen sollte. Gegen letzteres sprach sich jedoch der Verfassungsrat mit Blick auf die freie Meinungsäußerung aus. Trotz dieser Einschränkung wirkt sich die französische Sprachpolitik auf weite Teile des öffentlichen Lebens aus. So muss englischen Werbetexten beispielsweise stets eine französische Übersetzung hinzugefügt werden. Zudem existieren Quotenregelungen für französische Produktionen in Rundfunk und Kino. Des Weiteren werden stetig neue französische Wörter erarbeitet, die verbreitete Anglizismen ersetzen sollen, was vor allem in der Computersprache hochaktuell ist und zu Bezeichnungen wie *courriel* für *e-mail* geführt hat. Ein ähnliches Gesetz zur Bewahrung der eigenen Sprache gibt es auch in Polen.

Es ist ungewiss, ob sich eine Sprachpolitik, wie sie in Frankreich praktiziert wird, auf Deutschland übertragen ließe. Im europäischen Vergleich gehört Deutschland derzeit zu den Staaten, die nur sehr gering auf die nationalen sprachlichen Verhältnisse Einfluss nehmen. So enthält das Grundgesetz beispielsweise keinen Sprachartikel. Des Weiteren existiert aufgrund der föderalistischen Struktur Deutschlands keine zentrale Steuerung des Sprachunterrichts an deutschen Schulen, sondern eine Kooperation der 16 Bundesländer (Kultusministerkonferenz). Der Deutsche Bundestag hat sich jedoch in der Vergangenheit in verschiedenen Debatten und Anfragen mit der Problematik beschäftigt (z.B. BT-Drucks. 14/5835 und 14/6659). Im März 2007 wurde das Thema erneut in einem Positionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion aufgegriffen. Zudem gibt es zahlreiche Vereine, Institutionen und Stiftungen, deren Ziel es ist, die deutsche Sprache zu schützen, zu pflegen oder zu fördern. Jedoch genießt keine dieser Organisationen die zentrale öffentliche und vor allem staatliche Anerkennung, wie sie die *Académie française* innehat. Auch ist mit der Rechtschreibreform der letzte Versuch seitens der deutschen Politik, Sprache zu reglementieren, noch allzu präsent. Zudem ist fraglich, inwieweit eine sprachgesetzliche Regelung Aussicht auf Erfolg hätte. Viele Anglizismen sind bereits fest in die deutsche Sprache integriert und kaum mehr aus ihr wegzudenken. Eine solche Aufnahme fremdsprachlicher Begriffe ist dabei kein neuartiges Phänomen, sondern gehört seit jeher zur sprachlichen Entwicklung, was sich an den zahlreichen aus dem Griechischen,

Lateinischen oder Französischen stammenden Wörtern erkennen lässt, die längst Teil der deutschen Sprache geworden sind.

Die Frage nach einer effizienten Sprachpolitik stellt sich auch innerhalb der Europäischen Union. Obwohl als Ziel stets die Wahrung der Vielsprachigkeit genannt wird, geht die allgemeine Tendenz jedoch faktisch zur verstärkten Verwendung des Englischen als eine Art *Lingua franca*. Die europäische Sprachpolitik gestaltet sich weniger als Gesamtkonzept sondern vielmehr in Form punktueller Initiativen meist auf freiwilliger, nationaler Basis. Die beiden Weißbücher der Europäischen Kommission zur diesem Thema formulieren unter anderem das Ziel, das Erlernen von drei europäischen Sprachen festzulegen, bleiben bisher jedoch in ihren konkreten Umsetzungsplänen vage.

(Lfd. Nr. 22/07 vom 20.04.2007)

Quellen:

- Schmirber, Gisela (Hrsg.) (1997). Sprache im Gespräch. Zu Normen, Gebrauch und Wandel der deutschen Sprache. München: Hanns-Seidel-Stiftung.
- Trabant, Jürgen (Hrsg.) (1995). Die Herausforderung durch die fremde Sprache. Das Beispiel der Verteidigung des Französischen. Berlin: Akademie Verlag.
- Becker, Monika (2004). Die *Loi relative à l'emploi de la langue française* vom 4. August 1994. Anspruch und Wirklichkeit französischer Sprachpolitik und Sprachgesetzgebung. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Kelz, Heinrich P. (Hrsg.) (2002). Die sprachliche Zukunft Europas. Mehrsprachigkeit und Sprachenpolitik. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Schreiber, Matthias. „Deutsch for sale“. In: Spiegel, Ausgabe 40/2006.
- Internetauftritt des Goetheinstituts: www.goethe.de (Informationen zu Sprachwandel und -politik ausgehend von <http://goethe.de/lhr/prj/mac/deindex.htm>).
- Internetauftritt des EUROPA-Sprachenportals: <http://europa.eu/languages/de/home>.

Kulturwirtschaft

von Dr. Otto Singer, Fachbereich WD 10

Kunst und Kultur befriedigen nicht nur Bedürfnisse des Kunstpublikums und der Konsumenten, sondern sind auch wichtige Faktoren der wirtschaftlichen Entwicklung. Kulturelle Produkte und Dienstleistungen sind ein rasch wachsender Teil des internationalen Handels. Verantwortlich dafür ist insbesondere der Boom im Multimediabereich, bei audiovisuellen Gütern, Software und anderen *copyright*-basierten Produkten. Darüber hinaus ist Kultur – insbesondere im Wettbewerb der Städte und Regionen – zu einem wichtigen Standort-, Image-, Kreativ- oder Entwicklungsfaktor geworden. So wird etwa die Ausstattung der kommunalen Infrastruktur mit Kultureinrichtungen als ein **weicher Standortfaktor** gewertet, der sich als bedeutsam für die Ansiedlung von Unternehmen in Regionen und Städten erweist. Dies zeigt sich besonders dort, wo ein Wirtschaftsstandort aufgrund seiner kulturellen Eigenschaften besonders attraktiv wird. Zur **Kulturwirtschaft** im engen Sinn zählen alle jene Betriebe und selbstständigen Unternehmer, die an der Vorbereitung, Schaffung, Erhaltung und Sicherung künstlerischer Produktion sowie an der Vermittlung und medialen Verbreitung kultureller Leistungen beteiligt sind oder dafür Produkte herstellen und veräußern. Zu beachten ist jedoch, dass der Begriff der Kulturwirtschaft recht unterschiedlich gefasst wird. Wie die meisten einschlägigen Quellen – etwa die Berichte zur Kulturwirtschaft in den Bundesländern oder Analysen und Berichte auf europäischer Ebene – demonstrieren, gibt es bislang keine einheitliche definitorische Abgrenzung des Tätigkeitsbereiches der „Kulturwirtschaft“.

In gesamtwirtschaftlicher Perspektive zeigt sich das ökonomische Gewicht etwa am **Beschäftigungsanteil**, den der Kultursektor für sich beansprucht. Weitere Kennziffern sind die Entwicklung von **Umsätzen** in diesem Bereich oder der Beitrag des Kultursektors für das **Bruttoinlandsprodukt**. Nach Berechnungen von Michael Söndermann erreichte die Kulturwirtschaft in Deutschland im Jahr 2003 einen Beitrag zur Bruttowertschöpfung von insgesamt 35 Mrd. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 1,6 Prozent am gesamten Bruttoinlandsprodukt. Im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen liegt die Kulturwirtschaft damit ungefähr zwischen der Chemieindustrie (44 Mrd. Euro bzw. 2,0 Prozent des BIP) und der Energiewirtschaft (30 Mrd. Euro bzw. 1,4 Prozent des BIP). Allerdings ist festzuhalten, dass das wirtschaftliche Gewicht der Kulturwirtschaft vor allem von relativ wenigen großen Me-

dienunternehmen in einem ansonsten äußerst heterogenen Feld verschiedener Branchen mit zumeist kleinen Kulturunternehmen bestimmt wird (www.kulturpolitik-kulturwirtschaft.de).

Kulturpolitik und die Förderung der Kulturwirtschaft fällt in erster Linie in die Handlungskompetenz der Länder. In Deutschland hat zunächst vor allem **Nordrhein-Westfalen** die Kulturwirtschaft als eigenständiges Feld der Wirtschaftspolitik in den Blick genommen (www.kulturwirtschaft-nrw.de). Bereits in den 90er Jahren wurden mehrere Kulturwirtschaftsberichte veröffentlicht. Inzwischen sind in den meisten Ländern Kulturwirtschaftsberichte erarbeitet worden. Auch auf der Ebene des Bundes gibt es Ansätze zur politischen Gestaltung der Kulturwirtschaft. Umfangreiche Sachstandsanalysen werden gegenwärtig in der **Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“** erarbeitet. Diskutiert werden darüber hinaus Fragen der künftigen Institutionalisierung des Politikfeldes Kulturwirtschaft im Spannungsfeld der föderalen Ordnung der Bundesrepublik. Hinzu kommen parlamentarische Initiativen der im Bundestag vertretenen Parteien. **Anträge** von CDU/CSU und SPD (BT-Drs. 16/5110; 16/5111), FDP (BT-Drs. 16/5101) und Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 16/5104) wurden am 26. April 2007 im **Deutschen Bundestag** beraten (Plenarprotokoll 16/94 vom 26. 4. 2007). Alle Fraktionen betonen den hohen Stellenwert, den die Kultur inzwischen für das Wirtschaftsleben habe. Besondere Aufmerksamkeit soll vor allem auf die Förderung des ökonomischen Potentials von kleinen und mittleren Unternehmen im kulturwirtschaftlichen Bereich gelegt werden. Vorgeschlagen werden hierzu unterschiedliche Förderinstrumente und regulative Maßnahmen.

Auch die **Bundesregierung** hat ihr Augenmerk auf kulturwirtschaftliche Aktivitäten gelegt. Neuorientierungen gibt es vor allem im Hinblick auf die institutionelle Einbettung kulturwirtschaftlicher Fragen innerhalb der Bundesregierung. Kulturwirtschaftliche Themen sind gegenwärtig verschiedenen Ressorts zugeordnet. Betroffen sind vor allem die Bereiche Wirtschaft, Finanzen, Justiz und Soziales. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat im Frühjahr 2007 eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die in Kooperation mit dem Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) das sozioökonomische Potential der Kultur- und Kreativwirtschaft näher beleuchten soll. Hinzu kommen Diskussionen hinsichtlich der Entwicklung einer einheitlichen kulturstatistischen Grundlage durch die **Statistischen Ämter** des Bundes und der Länder. Das längerfristige Ziel ist die Erarbeitung eines Bundesländer-Berichtes zur Kulturwirtschaft.

Zunehmende Beachtung findet die Kulturwirtschaft auch auf der **europäischen Ebene**. Unternehmen der Kulturwirtschaft werden etwa – soweit sie nicht im audiovisuellen Bereich tätig sind – im Rahmen des neuen Programms „Kultur 2007“ gefördert. Als Teil des Arbeitsplans des Rates für den Bereich der Kultur wurde im Auftrag der EU-Kommission eine **Studie** zum Thema „Kulturwirtschaft in Europa“ erarbeitet und im Oktober 2006 veröffentlicht. Die Studie dient Kommission, Rat und EU-Parlament als Ausgangspunkt weiterführender Überlegungen und Aktionen in diesem Bereich. Auf der Grundlage eines Arbeitspapiers des finnischen Vorsitzes (Ratsdokument 14468/06) hat sich der **Rat für Bildung, Jugend und Kultur** am 13./14. November 2006 mit den zentralen Aussagen der Studie befasst. Ein Schwerpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im 1. Halbjahr 2007 ist es, den Beitrag der Kultur zu Wachstum und Beschäftigung in den Zusammenhang der **Lissabon-Strategie** zu stellen. Mit diesem Konzept soll Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der EU gestärkt werden. Bekräftigt wird die Rolle der Kulturwirtschaft im Rahmen der Lissabon-Agenda auch in den Schlussfolgerungen des **Europäischen Rates** vom 8./9. März 2007 (Ratsdokument 7224/07).

Außerdem finden im Rahmen der deutschen EU-Präsidentschaft mehrere Konferenzen zur Kulturwirtschaft statt. Die Tagung **„Kultur- und Kreativwirtschaft in Europa“**, veranstaltet von der Friedrich-Nauemann-Stiftung Berlin und dem Büro für Kulturpolitik und Kulturwirtschaft am 3. und 4. Mai 2007 in Berlin, zielt darauf, das bereits von der österreichischen EU-Ratspräsidentschaft initiierte Konzept einer Koordinierung von Kulturwirtschaftspolitik weiterzuentwickeln (www.european-creative-industries.eu). Hinzu kommt die Konferenz **„Creative Europe – Kultur als Motor für die Entwicklung europäischer Metropolen“** am 31. Mai und 1. Juni 2007 in Hamburg. Im Mittelpunkt der Veranstaltung steht das Zusammenspiel von Kultur und Kreativität als Katalysatoren urbaner Prosperität sowie gesellschaftlicher Entwicklung (www.creativeeurope-eu2007.de).

(Lfd. Nr. 25/07 vom 08.05.2007)

Literatur und weitere Informationen:

- Bundesregierung (2007). Einbeziehung von Kultur und Kreativwirtschaft in die seit 2005 neu ausgerichtete Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung (Schriftliche Antwort von Bernd Neumann, Staatsminister Bundeskanzleramt vom 5.04.2007, BT-Drs. 16/4973). Berlin: Deutscher Bundestag.
- Guiso, Luigi; Sapienza, Paola; Zingales, Luigi (2006). Does Culture affect Economic Outcomes? *Journal of Economic Perspectives* 20 (2) 23-48.

- KEA (2006). The Economy of Culture in Europe (Study prepared for the European Commission, October 2006). Brussels: EU-Kommission http://ec.europa.eu/culture/eac/sources_info/studies/economy_en.html [Stand 02.05.07].
- Söndermann, Michael (2006). Kulturwirtschaft. Das unentdeckte Kapital der Kommunen und Regionen. Sankt Augustin: KAS.
- Zeitschrift „Aus Politik und Zeitgeschichte“ (APuZ), 34-35/2006 (Themenausgabe: „Kulturwirtschaft“), abrufbar unter <http://www.bpb.de/files/V0X25D.pdf> [Stand 02.05.07].
- hib-Meldung 074/2007 vom 21. 3. 2007 („Neumann rückt Bedeutung der Kulturwirtschaft in den Vordergrund“), abrufbar unter http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2007/2007_074/03.html [Stand 02.05.07].
- Enquete-Kommission „Kultur in Deutschland“: Öffentliche Anhörung "Kulturwirtschaft", Informationen abrufbar unter <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/kommissionen/enqkultur/index.html> [Stand 02.05.07].

Open Access: Freier Zugang zu wissenschaftlicher Information

von Dr. Daniel Lübbert, Fachbereich WD 8

Der Begriff *Open Access* (Abk.: OA) bezeichnet ein neuartiges Konzept für das wissenschaftliche Publikationswesen. Ziel ist es, den Zugang zu wissenschaftlicher Information zu erleichtern. Unterschiede zu traditionellen Publikationsformen betreffen vor allem ökonomische Aspekte des Publizierens, aber auch die Mechanismen und Effizienz der wissenschaftlichen Kommunikation und Qualitätssicherung. Der *Open Access*-Gedanke hat starke Verfechter in den USA wie in Europa, so auch in der deutschen Wissenschaftslandschaft.

Das traditionelle wissenschaftliche Publikationswesen

Wissenschaft lebt davon, dass Forscher Ergebnisse und Theorien untereinander austauschen. In allen Disziplinen hat sich daher ein geordnetes Publikationswesen etabliert, wobei sich die Erscheinungsformen unterscheiden: Während Geisteswissenschaftler oft Bücher oder Sammelbände bevorzugen, publizieren Natur- und Ingenieurwissenschaftler, aber auch Sozialwissenschaftler ihre Forschungsergebnisse primär als Aufsätze in Fachzeitschriften. Diese werden von kommerziellen Verlagen oder wissenschaftlichen Gesellschaften herausgegeben. Das Verlagspersonal übernimmt dabei technische und kaufmännische Aufgaben, während

die Qualitätssicherung der eingereichten Manuskripte in der Hand von externen Wissenschaftlern (Herausgebern) liegt. Diese ziehen zur Begutachtung der eingereichten Artikel fachlich kompetente Forscher als Gutachter heran („Peer Review“). Autoren, Herausgeber und Gutachter erhalten keine Bezahlung; diese Tätigkeiten erhöhen das wissenschaftliche Renommee von Forschern und werden in aller Regel unentgeltlich wahrgenommen. Die Leser bezahlen für die Lektüre entweder über Abonnements der Zeitschriften (oft pauschal durch Institute oder Bibliotheken) oder individuell für den elektronischen Zugang zu einzelnen Artikeln. Die erlösten Gelder verbleiben meist bei den Verlagen.

Open Access als Gegenmodell und Weiterentwicklung

Grundgedanke von *Open Access* ist, dass die Ergebnisse von (öffentlich finanzierter) Forschung allen Interessierten ohne finanzielle Hürden zugänglich sein sollten. Übliche Preise für Zeitschriften-Abonnements (mehrere 1000 € pro Jahr) bzw. den Online-Zugang (oft 20–30 € pro Artikel) werden als Hürden angesehen. Gemäß *Open Access* werden die Kosten des Publizierens nicht mehr von den Lesern getragen, sondern als Teil der Forschungskosten angesehen und von den Autoren bzw. deren Institutionen vorab finanziert.

Marksteine der Entwicklung des OA-Konzepts waren die Budapest-Initiative (2001), das *Bethesda Statement* (2003) und die Berliner Erklärung der deutschen Wissenschaftsorganisationen (2003). Beispiele für etablierte OA-Zeitschriften aus Deutschland sind das „New Journal of Physics“ oder das „Economics E-Journal“. Systematische Verzeichnisse (wie <http://www.doaj.org>) erleichtern das Auffinden weiterer Journale im Internet. Traditionelle Fachzeitschriften bieten umgekehrt als Option immer öfter an, den Zugang zu einzelnen Artikeln für Leser freizugeben, falls die Autoren vorab eine Gebühr an den Verlag bezahlen (*Open Choice*).

Pro und Contra

Wissenschaftliche Information in Form von Forschungsergebnissen dient nicht nur als Grundlage, als „Rohstoff“ für weitere Forschung. Sie bildet auch die notwendige Basis für technologische Innovation, für wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritt ebenso wie für politische Entscheidungen. Eine Unterversorgung an wissenschaftlicher Information hätte daher auch negative gesamtgesellschaftliche Folgen. Forscher oder Studenten haben zwar meist über ihre jeweilige Institution Zugang zu wichtigen Fachzeitschriften. Doch auch Lehrer, Erfinder,

Patienten, Ärzte oder Politiker können ein legitimes Interesse haben, sich ein Bild vom aktuellen Stand der Wissenschaft zu machen. Dem stehen heute oft die finanziellen Hürden im Weg.

Dank Computer und Internet ist auch das Publizieren einfacher und kostengünstiger geworden. Forscher wie Bibliothekare bemängeln jedoch, dass die Preise für Zeitschriften-Abonnements keineswegs gesunken, sondern erheblich gestiegen seien. Außerdem haben die auflagenstärksten Journale nicht niedrige, sondern oft besonders hohe Preise. Beides deutet darauf hin, dass Zeitschriftenpreise sich heute keineswegs nur an den Herstellungskosten orientieren. Vielmehr haben sich teilweise monopolartige Strukturen auf dem Markt für wissenschaftliche Information etabliert. Dies spiegelt sich in Umsatzrenditen renommierter Verlage von bis zu 30% und mehr wider. Ihre Marktmacht gründet sich teilweise auch auf Besonderheiten des Wissenschaftsbetriebs: Forscher mit Karriereambitionen sind oft darauf angewiesen, in bestimmten renommierten Zeitschriften zu publizieren, selbst wenn sie mit deren Preispolitik oder mit der – von den Verlagen meist geforderten – unentgeltlichen Übertragung ihres Urheberrechts an den Verlag nicht einverstanden sind.

Das traditionelle Publikationsmodell wird auch aus fiskalischer Sicht kritisiert: Der Staat ist über die Gehälter der Autoren sowie der Gutachter und die von Bibliotheken aufgewendeten Abonnementgebühren mindestens dreifach an den Kosten des Publizierens beteiligt. Dies liegt nicht im Interesse der Steuerzahler, zumal die Inhalte dem breiten Publikum danach immer noch nicht zugänglich sind. Vielmehr könnte, wie die Forschung selbst, auch die Verbreitung ihrer Ergebnisse ein „öffentliches Gut“ sein und wäre daher von vornherein (und nur einmal) vom Staat zu finanzieren.

Generell wird *Open Access* nicht für gedruckte Werke in Betracht gezogen, sondern nur für elektronische Publikationen, die praktisch ohne Kosten vervielfältigt und per Internet verbreitet werden können. Gegner wenden ein, dass die Kosten des Publikationsprozesses nach wie vor erheblich seien und nur mit Beiträgen der Leser finanziert werden könnten. Ein Verzicht darauf könnte die wirtschaftliche Existenz der Verlage gefährden. Deren Rolle im gewachsenen System der wissenschaftlichen Qualitätskontrolle sei aber unverzichtbar. Sie bürgten als „Türsteher“ für Selektivität und Reputation ihrer Zeitschriften und die Verlässlichkeit von Informationen.

Weitere Einwände lauten, dass freier Zugang bereits heute realisiert sei, da jedermann Fachartikel per Fernleihe aus öffentlichen Bibliotheken bestellen könne. Die aus *Open Access* evtl. resultierende Verlagerung von Teilen des Publikationsprozesses weg von kommerziellen Verlagen,

hin zu Hochschulen und Instituten wäre ökonomisch nur dann sinnvoll, wenn diese effizienter arbeiteten, was durchaus fraglich sei. Schließlich wird bezweifelt, ob Forschungsinstitutionen die nötige Infrastruktur hätten, um publizierte Artikel dauerhaft elektronisch zu archivieren und zugänglich zu halten. Wissenschaftliche Ergebnisse müssten als Teil des kulturellen Erbes der Menschheit für kommende Generationen zuverlässig bewahrt werden. Ob (wie bisher) die Verlage oder aber Institute und Hochschul-Bibliotheken dazu langfristig besser geeignet wären, ist umstritten.

Gesamtbewertung und Perspektiven

Kritiker sehen die Verlage hingegen nicht als „Türsteher“, sondern nur noch als „Zwischenhändler“ in der Informations-Verwertungskette. Ihre Rolle sei entbehrlich geworden, seit das Internet Autoren und Leser auf direktem Weg verbinden kann. Insgesamt zielt die OA-Bewegung jedoch nicht darauf ab, die Verlage zu verdrängen. Vielmehr soll durch neue Zahlungsmodelle und mehr Wettbewerb ein funktionierender Publikationsmarkt ohne monopolartige Verzerrungen gewährleistet werden. Auf diesem Markt könnte auch weiterhin Platz für kommerzielle Verlage sein.

Manche Wissenschaftler erwarten, dass *Open Access* sich automatisch durchsetzen werde. Dazu trage in Deutschland auch die jüngste Reform des Urheberrechts bei: Sie habe die Rechte der Verlage im traditionellen Publikationswesen so sehr zu Lasten der Autoren (Urheber) gestärkt, dass viele Forscher von selbst vermehrt in OA-Zeitschriften publizieren würden. Andere knüpfen Hoffnungen auf Durchsetzung von Open Access an die Geldgeber der Forschung: Förderinstitutionen wie die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) sollten Projektmittel künftig unter der Bedingung vergeben, dass die Ergebnisse der geförderten Forschung in OA-Journalen publiziert werden, und dafür auch die Kosten tragen.

(Lfd. Nr. 27/07 vom 09.05.2007)

Quellen und Literaturhinweise:

- „Berliner Erklärung“ (2003): http://www.mpg.de/pdf/openaccess/BerlinDeclaration_dt.pdf.
- „Open Access“: Sonderheft der Zeitschrift „Wissenschaftsmanagement“ (November 2006).
- European Research Advisory Board: „Scientific Publication: Policy on Open Access“ (Dezember 2006).
- Lucius, Wulf von: Strukturveränderungen im wiss. Informationssystem. In: Forschung & Lehre, Heft 03/2007.

Lecturer und Lehrprofessur: Neue Personalmodelle für die Hochschulen

von Dr. Daniel Lübbert, Fachbereich WD 8

Die Hochschulen in Deutschland stehen vor besonderen Herausforderungen, vor allem in der Lehre. Vor diesem Hintergrund werden derzeit verstärkt neuartige Personalmodelle diskutiert, mit denen die Lehre gestärkt werden soll. Zwei dieser Modelle sind „Lecturer“ und Lehrprofessur.

Hintergrund: Situation der Hochschulen

Die deutschen Hochschulen gelten als traditionell unterfinanziert. Jüngst ist zwar die Forschung an Hochschulen mehrfach finanziell gestärkt worden, doch gilt dies nicht in gleicher Weise für die Lehre. Durch die Einführung von Bachelor- und Master-Studiengängen ist die Lehre in vielen Bereichen betreuungsintensiver geworden. Für das kommende Jahrzehnt wird außerdem ein Studentenberg prognostiziert: Vor allem für die Jahre 2012–2014, aber auch danach werden deutlich höhere Studentenzahlen als heute erwartet. Gleichzeitig haben Unternehmen und Gesellschaft einen steigenden Bedarf an akademisch qualifizierten Arbeitskräften, der von den Hochschulen gedeckt werden muss. Vor diesem Hintergrund haben sich Bund und Länder vor kurzem auf den „Hochschulpakt“ geeinigt. Allerdings reichen die darin für die Lehre bereitgestellten Mittel nach Meinung vieler Beobachter – von der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) bis zu Studierendenvertretern – bei weitem noch nicht aus, um die Herausforderungen zu bewältigen.

Die Hochschulen stehen daher vor der Aufgabe, ihre Lehrkapazitäten quantitativ zu steigern, ohne an Qualität einzubüßen. Personal für eine Lehroffensive wäre auf dem Arbeitsmarkt vermutlich zu finden, da derzeit zahlreiche Hochqualifizierte aus vielen Disziplinen Karriereperspektiven in Forschung und Lehre suchen. Angesichts knapper öffentlicher Kassen ist jedoch realistisch nicht davon auszugehen, dass die Hochschulbudgets kurzfristig deutlich erhöht werden, um davon reguläre Professuren im erforderlichen Umfang neu einzurichten. Aus diesen Gründen haben Vorschläge viel Interesse gefunden, die auf eine kostenneutrale Stärkung der Lehre durch Einführung neuer Personalkategorien abzielen, deren Schwerpunkt stärker in der Lehre als in der Forschung liegt.

Lecturer

Der Begriff „Lecturer“ bezeichnet eine solche neuartige Personalkategorie, die sich vorwiegend oder ausschließlich der Lehre widmet. Unterhalb der Professur angesiedelt, wären Lecturer Teil des akademischen Mittelbaus und ähnlich wie Wissenschaftliche Mitarbeiter bezahlt. Ihr Lehrdeputat von ca. 14 Wochenstunden läge deutlich höher als bei Universitäts-Professoren, jedoch nicht höher als bei Fachhochschul-Professoren. Befürwortet wird dieses Modell u.a. von Bundesbildungsministerin Schavan, die angeregt hat, bundesweit 3000 Lecturer-Stellen einzurichten.

Verfechter des Lecturers berufen sich oft auf „das angelsächsische Modell“. Tatsächlich ist der Begriff „Lecturer“ in Großbritannien weit verbreitet. Er bezeichnet dort jedoch Wissenschaftler mit Aufgaben in Lehre und Forschung, die sich für die Übernahme einer vollen Professur qualifizieren können – vergleichbar etwa mit der deutschen Juniorprofessur. In den USA hingegen wird der Begriff „Lecturer“ nicht einheitlich verwendet; er bezeichnet u.a. Lehr-Assistenten oder Doktoranden mit Lehraufgaben. Mangels eindeutiger Vorbilder bedarf das deutsche Lecturer-Modell daher zunächst einer genaueren Definition. Klärungsbedürftig sind etwa die Zugangsvoraussetzungen (Promotion/ Habilitation?), Aufstiegsmöglichkeiten und auch die Frage, ob Lecturer-Stellen befristet oder unbefristet vergeben werden sollen. Würden Lecturer befristet und ohne klare Karriere-Perspektiven angestellt, so wäre dieses Modell voraussichtlich wenig attraktiv für kompetente Nachwuchswissenschaftler. Es droht dann eine Negativ-Auslese. Umgekehrt besteht bei unbefristeter Vergabe die Gefahr, dass sich Lehre und Forschung auf Dauer auseinander entwickeln. Das Humboldtsche Prinzip der Einheit von Forschung und Lehre fordert aber das Gegenteil: Nur eine Lehre, die sich permanent aus der Forschung erneuert, ist eine universitäre Lehre; umgekehrt profitiert auch die Forschung vom Mit-Denken der Studierenden. Würde ein Teil des Lehrpersonals von der Forschung abgekoppelt, könnte die Qualität von Lehre und Forschung darunter leiden.

Weitere Probleme erkennen Kritiker darin, dass durch den Lecturer neue Karriere-Sackgassen geschaffen würden, von denen die Hochschullandschaft bereits zu viele bietet. Nachwuchswissenschaftler sehen in Lecturer-Stellen oft keine attraktive Zukunftsperspektive, sondern allenfalls eine Notlösung. Auch der Wissenschaftsrat hat sich deutlich gegen den Lecturer ausgesprochen.

Lehrprofessur

Als Gegenmodell hat der Wissenschaftsrat im Januar 2007 eine neuartige „Professur mit Tätigkeitsschwerpunkt Lehre“ vorgeschlagen. Die Tätigkeit eines Lehrprofessors soll zu einem Drittel der Forschung und zu zwei Dritteln der Lehre gewidmet sein; das Lehrdeputat wäre auf maximal 12 (statt 8–9) Wochenstunden begrenzt. Finanziell soll für eine Lehrprofessur die gleiche Ausstattung an Personal und Sachmitteln zur Verfügung stehen wie für bisherige Professuren. Auch Status, Mitwirkungsrechte in Gremien und die Bezahlung wären identisch. Zugangsvoraussetzung zur Lehrprofessur könnte eine vorherige „Juniorprofessur mit Schwerpunkt Lehre“ sein. Um die Professionalisierung der Lehre sicherzustellen, sollen flankierend ein umfangreiches Angebot zur Vermittlung von Lehrkompetenzen bereitgestellt und die Leistungen der Lehrprofessoren regelmäßig evaluiert werden. Der Wissenschaftsrat knüpft an sein Modell die Erwartung einer qualitativen Aufwertung der Lehre und einer Erhöhung ihres Stellenwerts an den Hochschulen.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung, die HRK und die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) haben das Modell begrüßt. Es könnte helfen, Karrierewege zu diversifizieren und die besten Nachwuchswissenschaftler auch für die Lehre zu gewinnen. Die Lehrprofessur würde Nachwuchswissenschaftlern mit starkem Interesse an der Lehre neue Chancen eröffnen und die „Wissenschaft als Beruf“ insgesamt attraktiver machen. Fraglich scheint Kritikern jedoch, ob sich die Lehrprofessur nicht doch zur „Professur zweiter Klasse“ entwickeln würde. Bisher gilt traditionell, dass gute Forschung deutlich wichtiger für das Renommee eines Wissenschaftlers ist als gute Lehre. Unklar ist auch, wo die Grenze zwischen Forschung und Lehre verläuft: Soll ein Lehrprofessor etwa auch Doktoranden betreuen („Forschen kann man nur von Forschern lernen“)? Schließlich wird befürchtet, die Einführung der Lehrprofessur bedeute eine schleichende Umwidmung der regulären Professur zur reinen Forschungsprofessur. Die GEW fordert, nicht „die Mehrheit der Professoren aus ihrer Lehrverantwortung zu entlassen“. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob die Einheit von Forschung und Lehre individuell von jedem einzelnen Hochschullehrer realisiert werden muss, oder ob sie auch auf höherer, institutioneller Ebene gewährleistet werden kann.

Perspektiven

Angesichts knapper öffentlicher Kassen könnten Stellen für Lecturer oder Lehrprofessoren derzeit vermutlich nur durch Umwidmung geschaffen werden. So schlägt der Wissenschaftsrat vor, 20% aller frei

werdenden Professuren als Lehrprofessuren neu auszuschreiben. Dadurch würden ohne finanziellen Mehraufwand die Lehrkapazitäten der Hochschulen deutlich gestärkt. Kritiker lehnen dies ab und verweisen darauf, dass dadurch die Forschung im gleichen Maße geschwächt würde. Auch würden die Berufsperspektiven für Nachwuchswissenschaftler durch reine Umwidmungen insgesamt nicht verbessert. Alle Formen von „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Hochqualifizierte“ hätten erhebliche Nebenwirkungen, da sie reguläre Professuren verdrängten. Die GEW kritisiert, dass die Lehrprofessur „die Kapazitätsprobleme allenfalls an der Oberfläche löst“. Es sei nicht sinnvoll, den kommenden Studentenberg finanziell zu „untertunneln“, wie dies bereits in den 1970er Jahren versucht wurde. Die Lehre könne effektiver aufgewertet werden, indem eine „Deutsche Lehrgemeinschaft“ gegründet werde, die in Analogie zur DFG Fördermittel vergeben und so einen Wettbewerb um gute Lehre auslösen könnte. Auch der Deutsche Hochschulverband (DHV) sieht den Vorschlag des Wissenschaftsrats skeptisch. Er schlägt stattdessen vor, 1500 reguläre Professorenstellen neu zu schaffen. Als Zwischenlösung hat die HKR angeregt, frei werdende Professuren vorzeitig neu auszuschreiben und vorübergehende Doppelbesetzungen zu finanzieren.

(Lfd. Nr. 29/07 vom 23.05.2007)

Quellen:

- Wissenschaftsrat (2007): Empfehlungen zu einer lehrorientierten Reform der Personalstruktur an Hochschulen.
- DHV (2007). „Professur, Schwerpunkt Lehre? Pro und Contra“. In: Forschung & Lehre 3/2007, S. 152-153.
- GEW – Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (2007): www.gew.de/GEW_warnt_vor_Mogelpackung.html.
- BMBF (2006). Workshop „Karrierewege in Wiss. und Forschung“: www.bmbf.de/pub/karrierewege_resultate.pdf.

Vorteilsausgleich und Studienfonds: Bildungsfinanzierung im Föderalstaat

von Dr. Daniel Lübbert, Fachbereich WD 8

Das System der Hochschulfinanzierung in Deutschland steht derzeit verstärkt in der Kritik. Unter den Namen Vorteilsausgleich und Studienfonds sind Modelle vorgeschlagen worden, die auf eine stärkere Nachfrageorientierung und eine veränderte föderale Aufgabenverteilung abzielen.

Hintergrund: Aspekte der Hochschulfinanzierung in Deutschland

Betrieb und Finanzierung der staatlichen Hochschulen sind in Deutschland Sache der Bundesländer. Alle 16 Länder unterhalten eigene Hochschulen. Deren Kapazitäten und Budgets unterscheiden sich jedoch erheblich. In manchen Ländern (z.B. in den Stadtstaaten) liegen die Studienplatzzahlen deutlich höher als der Bedarf für die eigenen Landeskinder, in anderen dagegen niedriger. Daraus ergeben sich Wanderungsbewegungen der Studierenden, die im gegenwärtigen System auch finanzielle Ungleichgewichte zur Folge haben können: Die Kosten der Investition in Hochschulbildung werden bisher von dem Land getragen, in dem die jeweilige Hochschule ihren Sitz hat. Den späteren Ertrag in Form von qualifizierten Arbeitskräften und höheren Steuereinnahmen ernten hingegen primär diejenigen Länder, in denen die Absolventen eine Arbeit aufnehmen. Diese Form des „föderalen Brain-Drains“ wird vielfach für problematisch gehalten, auch weil sie bestimmte Anreize setzt: Gegenwärtig wäre es für jedes Bundesland finanziell vorteilhaft, möglichst wenig eigenes Geld in Hochschulbildung zu investieren und darauf zu vertrauen, dass andere einen größeren Anteil übernehmen. In der Summe kann dies dazu führen, dass insgesamt zu wenig in die Hochschulen investiert wird („Trittbrettfahrer-Problematik“).

Im Rahmen der Einführung von Studiengebühren in Deutschland kommt ein weiterer Aspekt hinzu. Bisher haben sieben Bundesländer beschlossen, Gebühren zu erheben, während neun am gebührenfreien Studium festhalten. Letztere befürchten, zum bevorzugten Ziel von studierenden „Gebührenflüchtlingen“ zu werden. Um eine Überlastung ihrer Hochschulen zu vermeiden, könnten sie sich langfristig gezwungen sehen, gegen ihren Willen auch selbst Gebühren einzuführen. Lösungen dieser Probleme sehen viele darin, die Hochschulfinanzierung stärker in Richtung „Verursacherprinzip“ umzugestalten. Von den

vorgeschlagenen Modellen erhoffen sich deren Autoren, dass sie finanzielle Ungleichgewichte vermeiden und Anreize für eine bedarfsgerechte Steigerung der gesamten Hochschulfinanzierung setzen. Gleichzeitig sollen sie die Mobilität der Studierenden garantieren und die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Länder in Hochschulfragen sichern, indem sie die stabile Koexistenz von Ländern mit und ohne Studiengebühren ermöglichen.

Vorteilsausgleich und ähnliche Modelle

Das gemeinsame Prinzip vieler Modelle liegt darin, dass jedes Bundesland die Kosten der Hochschulausbildung „seiner“ Schulabgänger übernimmt, egal wo diese ein Studium aufnehmen („Geld folgt Student“). Besuchen mehr Abiturienten eines Bundeslandes die Hochschulen eines anderen als umgekehrt, so wird dies durch Transfers zwischen den Landeshaushalten ausgeglichen.

Modelle dieser Art wurden u.a. vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und dem Centrum für Hochschulentwicklung (CHE) vorgeschlagen. Besonders bekannt wurde das „Vorteilsausgleichsmodell“, das vom damaligen rheinland-pfälzischen Wissenschaftsminister J. Zöllner (SPD) in die Diskussion gebracht und vom sächsischen Ministerpräsidenten G. Milbradt (CDU) unterstützt wurde. Es folgt dem Vorbild der Schweiz. Die „Interkantonale Universitätsvereinbarung“ von 1997, der alle 26 Schweizer Kantone beigetreten sind, sieht jährliche Ausgleichszahlungen vor, die in ihrer Höhe pro Studierenden nach drei Fächergruppen gestaffelt sind (Geistes- und Sozialwiss.: ca. 10.000 SFr, Natur- und Ingenieurwiss.: ca. 20.000 SFr, Medizin: 46.000 SFr).

Der Vorschlag eines Vorteilsausgleichs sieht vor, die Kosten eines Studienplatzes in Deutschland an den Personal- und Sachkosten der Hochschulen zu bemessen. Ausgleichszahlungen sollen zunächst pauschal, später aber auch differenziert nach Fächern vorgenommen werden. Dem Bund fiele die Rolle zu, die Kosten für ausländische Studierende zu übernehmen.

Studienfonds

Gemäß dem Studienfonds-Modell gründen Bund und Länder einen Fonds, aus dem Studien-Gutscheine finanziert werden (Hönigsberger/Kuckert 2004). Diese werden an Schulabgänger ausgegeben, die sie an einer Hochschule ihrer Wahl einlösen können. Die Hochschulen erhalten den entsprechenden Kostenanteil dann aus dem Fonds ausbezahlt. Überschreiten Studierende die Regelstudienzeit, so müssen sie evtl. zusätzliche Anteile privat finanzieren.

Die nötigen Einzahlungen in den Fonds werden nach einem Schlüssel auf die Bundesländer verteilt, der sich an der jeweiligen Einwohnerzahl, dem Steueraufkommen und/oder der Wirtschaftskraft orientiert. Ein mögliches Vorbild ist der Königsteiner Schlüssel, der heute für die Forschungsfinanzierung verwendet wird. Zuzahlungen des Bundes in den Fonds, etwa für ausländische Studierende, wären erwünscht. Der Fonds soll durch eine „Stiftung für gute und innovative Lehre“ flankiert werden, die Fördermittel für entsprechende Anstrengungen der Hochschulen vergibt.

Argumente

Beide Modelle haben ähnliche Effekte: Durch finanziellen Ausgleich zwischen den Bundesländern wird ein Mechanismus geschaffen, der einen „Wettlauf nach unten“ in der Hochschulbildung verhindern kann. Die Länder erhalten Anreize, ihre eigenen Studienplatzkapazitäten bedarfsgerecht auszuweiten. Auch die Hochschulen erhalten Anreize, durch gute Lehre in einen Wettbewerb um Studierende zu treten und sich an deren Wünschen auszurichten („Nachfrageorientierung“).

Kritik richtet sich bei beiden Modellen zunächst darauf, dass sie einen hohen Verwaltungsaufwand bedeuten würden und generell zu kompliziert seien. Am Vorteilsausgleichsmodell wird bemängelt, es könne möglicherweise bewirken, dass ostdeutsche Bundesländer, die bereits unter der Abwanderung junger und qualifizierter Bevölkerungsschichten leiden, diesen zusätzlich Geld folgen lassen müssten.

Fraglich ist auch, ob der Ort des Schulbesuchs das optimale Kriterium für die Zahlungspflicht eines Bundeslandes wäre. Zahlt der Hochschulabsolvent später in einem dritten Bundesland Steuern, so profitiert primär dieses – und nicht sein Herkunftsland – vom fiskalischen Ertrag seines Studiums. Eine alternative Form eines Vorteilsausgleichs, der sich am Bedarf der einzelnen Bundesländer an akademisch qualifizierten Arbeitskräften orientiert, erscheint denkbar, wenn auch komplizierter.

Aus föderalstaatlicher Sicht wird gegen einen zweckgebundenen Finanzausgleich eingewandt, dass eine angemessene Kompensation für die unterschiedlichen Steuereinnahmen der Länder bereits mit dem allgemeinen Länderfinanzausgleich realisiert sei. So erhalte das Sitzland einer Hochschule erhebliche Zahlungen, sobald ein Studierender seinen Wohnsitz an den Hochschulort verlegt. Dieses Argument geht allerdings weder auf die Nachfrageorientierung noch auf die Anreizmechanismen ein, die sich allein aus einem zweckgebundenen Ausgleich ergeben könnten.

Ausblick

Rechtlich umgesetzt werden könnten die genannten Vorschläge etwa durch einen Staatsvertrag zwischen den Bundesländern, dem auch der Bund beiträgt. Zur Einführung könnten die Modelle zunächst nur auf Studienanfänger angewendet und nach und nach ausgeweitet werden. Eine ähnliche Sachlage zeichnet sich auch auf europäischer Ebene ab: Die Prinzipien der Freizügigkeit und der Nicht-Diskriminierung, verbunden mit einer steigenden Mobilität der Studierenden, können auch in der EU zu Ungleichgewichten in der Hochschulfinanzierung führen, so dass auch hier langfristig ein Vorteilsausgleich zwischen den Mitgliedstaaten sinnvoll sein könnte.

(Lfd. Nr. 35/07 vom 05.06.2007)

Quellen und Literatur:

- Zöllner, J. (2005) Studienplatzfinanzierung durch Vorteilsausgleich: www.mwwfk.rlp.de/downloads/vorteilsausgleich.pdf.
- Hönigsberger, H.; Kuckert, B. (2004). Studien- und Hochschulfinanzierung in der Wissensgesellschaft: http://www.boell.de/downloads/bildung/Konzept_Hochschulfinanzierung_Wissensgesellschaft.pdf.
- IW – Institut der deutschen Wirtschaft (2006). Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung. Köln, Dez. 2006.
- BDI (2005). Durch Finanzierung im Wettbewerb zu einer eigenverantwortlichen Hochschul- und Forschungslandschaft.
- Schweiz – Interkantonale Universitätsvereinbarung (1997): <http://www.admin.ch/ch/d/as/1999/1503.pdf>.

Bundesverfassungsgericht stärkt Unabhängigkeit und Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an den neuen technischen Möglichkeiten

von Ansgar Warnke, Fachbereich WD 10

Zusammenfassung:

In seinem Urteil vom 11. September 2007 hat das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerden von ARD, ZDF und Deutschlandradio gegen die Festsetzung der Rundfunkgebühr durch die Länder für den Zeitraum vom 1. April 2005 bis zum 31. Dezember 2008 im We-

sentlichen als begründet angesehen. Die Beschwerdeführer hatten insofern die Verletzung ihrer Rundfunkfreiheit aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG durch die Gebührenfestsetzung geltend gemacht, als die Landesgesetzgeber die von der – mit unabhängigen Sachverständigen besetzten – Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) empfohlene Gebühr um 28 Cent unterschritten hatten; insoweit wird von einer Verringerung der Erlöse der Rundfunkanstalten für den Zeitraum von vier Jahren um rund 440 Mio. Euro ausgegangen. Nach dem Urteil entsprechen die Gründe für die Abweichung von dem Gebührenvorschlag der KEF nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Dies führt zur Verfassungswidrigkeit der Gebührenfestsetzung im Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag. Die Nichtigkeit der Gesamtregelung hat dies aber nicht zur Folge. Das Bundesverfassungsgericht hat es als verfassungsrechtlich hinnehmbar angesehen, von einer Neufestsetzung der Gebühr abzusehen, da die neue Gebührenperiode schon am 1. Januar 2009 beginnt. Unter bestimmten Voraussetzungen ist den Rundfunkanstalten bei der nächsten Gebührenfestsetzung ein Ausgleich zu gewähren. Soweit sich die Verfassungsbeschwerden gegen die staatsvertraglich ergänzend eingeführten – für die KEF maßgeblichen – Prüfungskriterien der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Haushalte der öffentlichen Hand richteten, waren diese erfolglos.

Hintergrund:

Das Verfassungsgericht bestätigt die **Bestands- und Entwicklungsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk**, der nicht auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand in programmlicher, finanzieller und technischer Hinsicht beschränkt werden dürfe. Die Finanzierung müsse vielmehr entwicklungs offen gestaltet werden. In diesem Zusammenhang weist das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auf Gefährdungen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Vielfalt durch den **erheblichen Konzentrationsdruck im Bereich des privatwirtschaftlichen Rundfunks** hin. Dabei wird die Beteiligung von internationalen Finanzinvestoren an Rundfunkveranstaltern ebenso thematisiert wie das Engagement von Telekommunikationsunternehmen als Betreiber von Plattformen für Rundfunkprogramme. Der Prozess horizontaler und vertikaler Verflechtung auf den Medienmärkten schreite voran. Im Hinblick auf eine Umstrukturierung des Gebührenfestsetzungsverfahrens hält das Bundesverfassungsgericht eine – in anderen Mitgliedstaaten der EU seit langem praktizierte – **Vollindexierung der Rundfunkgebühr** (Orientierung an bestehenden Wirtschaftsparametern) für verfas-

sungsrechtlich zulässig. Eine solche Indexierung sei im besonderen Maße geeignet, das Verfahren gegen sachfremde Einflüsse abzusichern.

Das Bundesverfassungsgericht knüpft unmittelbar an sein Gebührengesetz vom 22. Februar 1994 (BVerfGE 90, 60) an und bekräftigt dessen Grundsätze auch unter Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen technischen Entwicklungen. Aufgrund dieses Urteils haben die Länder das Verfahren zur Festsetzung der Rundfunkgebühr neu geregelt und auf eine gesetzliche, d.h. staatsvertragliche Grundlage gestellt. Seitdem wird die Rundfunkgebühr in einem dreistufigen Verfahren festgesetzt: Auf der ersten Stufe melden die Rundfunkanstalten ihren Finanzbedarf an. Auf der zweiten Stufe prüft die KEF, ob sich die Programmumscheidungen im Rahmen des rechtlich umgrenzten Rundfunkauftrages halten und ob der aus ihnen abgeleitete Finanzbedarf zutreffend und im Einklang mit den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ermittelt worden ist. Die KEF erstattet den Landesregierungen mindestens alle zwei Jahre einen Bericht über die Finanzlage der Rundfunkanstalten; darin nimmt sie insbesondere zur Frage Stellung, ob und in welcher Höhe und zu welchem Zeitpunkt eine Änderung der Rundfunkgebühr notwendig ist. Auf der dritten Stufe setzen die Länder die Rundfunkgebühr fest.

Auf der Grundlage des Achten Rundfunkänderungsstaatsvertrages beschlossen die Länder, die Rundfunkgebühr zum 1. April 2005 um 88 Cent auf 17,03 Euro monatlich zu erhöhen. Damit unterschritten sie jedoch die Gebührenempfehlung der KEF, die eine Erhöhung zum 1. Januar 2005 um 1,09 Euro auf 17,24 Euro vorgeschlagen hatte. Dies wurde insbesondere mit dem Ziel der angemessenen Belastung der Gebührenzahler angesichts der angespannten wirtschaftlichen Lage, nicht hinreichend erschlossenen Einsparpotenzialen, der Gesamtentwicklung des dualen Rundfunksystems sowie dem Wettbewerb der Medien begründet.

Das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Entscheidung davon aus, dass die **Sicherung der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks** einschließlich seiner bedarfsgerechten Finanzierung zur Gewährleistung der Rundfunkfreiheit in der dualen Rundfunkordnung gehört. Der Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dient die vorrangige Finanzierung über öffentlich-rechtliche Gebühren. Das Bundesverfassungsgericht hat mit dieser Aussage sowohl die **Gebührenfinanzierung** als auch die von den Ländern vorgenommene **Erstrek-**

kung der Rundfunkgebührenpflicht auf neuartige Rundfunkempfangsgeräte verfassungsrechtlich abgesichert. Andere Finanzierungsquellen wie Werbung oder Sponsoring sind verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen. Einer Erosion der Identifizierbarkeit der öffentlich-rechtlichen Programme sollte aber entgegengewirkt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat die staatsvertraglichen Regelungen zum Verfahren der Gebührenfestsetzung als mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar angesehen. Hiernach sind Abweichungen des Gesetzgebers von dem Gebührevorschlag der KEF nicht ausgeschlossen. Das Gericht hatte bereits in seinem Gebühreurteil von 1994 ausgeführt, dass sich die zulässigen Abweichungsgründe im Wesentlichen in den beiden Gesichtspunkten der Sicherung des Informationszugangs und der angemessenen Belastung für die Gebührenzahler erschöpfen werden. Außerhalb des Rundfunks liegende Faktoren wie die allgemeine wirtschaftliche Lage, die Einkommensentwicklung oder sonstige Abgabenbelastungen der Bürger darf der Gebührengesetzgeber im Rahmen der Abweichungsbefugnis berücksichtigen, soweit sie sich auf die finanzielle Belastung der Gebührenzahler auswirken oder deren Zugang zur Information durch den Rundfunk gefährden. Das Bundesverfassungsgericht stellt aber **hohe Anforderungen an eine verfassungskonforme Abweichung vom Gebührevorschlag der KEF.** Die bereits angeführten Gründe genügen den Anforderungen an eine Abweichung von der Bedarfsfeststellung nicht, so dass die Begründung für die Gebührenabweichung die Entscheidung der Landesgesetzgeber insgesamt nicht trägt. Sofern der Gesetzgeber mit der Abweichung von dem Gebührevorschlag das Ziel verfolgt, auf den Wettbewerb der privaten und der öffentlich-rechtlichen Medien im dualen System einzuwirken, handelte es sich um eine – im Rahmen der Gebührenentscheidung unzulässige – medienpolitische Zwecksetzung.

(Lfd. Nr. 46/07 vom 17.09.2007)

Quelle:

- Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007, - 1 BvR 2270/05 -, - 1 BvR 809/06 -, - 1 BvR 830/06 -

Haus der Kulturen der Welt

von Dr. Otto Singer, Susanne Conde, Fachbereich WD 10

Nach einer einjährigen Renovierungsphase öffnete die ehemalige Berliner Kongresshalle, seit dem Mauerfall Sitz des Hauses der Kulturen der Welt (HKW), zu ihrem fünfzigsten Geburtstag im August 2007 wieder ihre Pforten. Von Beginn an galt das Gebäude als Symbol für das besondere Verhältnis zwischen Berlin und den USA. Mit den deutsch-amerikanischen Beziehungen befasste sich auch das Jubiläumsprogramm, zu dessen Höhepunkten die Ausstellung „New York – States of Mind“ zählt. Die Ausstellung veranschaulicht die Bandbreite an künstlerischen Strategien, mit denen in den USA vielfältige Identitäten und Zugehörigkeiten in den visuellen Künsten und im Film konstruiert und verhandelt werden. Das Jubiläum war zugleich Anlass, über die Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen innerhalb einer globalen Moderne nachzudenken. Im Rahmen der von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier eröffneten **Transatlantischen Gespräche** (19. bis 23. September 2007) diskutierten US-amerikanische und europäische Experten über die Potenziale des transatlantischen Verhältnisses und entwickelten Perspektiven der Verständigung.

Seit der Gründung im Jahr 1989 hat sich das Haus der Kulturen der Welt zu einem profilierten **Zentrum für Kunst** aus Afrika, Asien und Lateinamerika entwickelt. Regelmäßig wiederkehrende Festivals, thematische oder regionale Veranstaltungsreihen prägen die Programmstruktur des Hauses. Zentrales Anliegen des Hauses ist es, außereuropäische Kulturen in der bildenden Kunst, in Tanz, Theater, Musik, Literatur, Film und in den Medien zu zeigen und sie in einen öffentlichen Diskurs mit europäischen Kulturen zu stellen. Der Schwerpunkt der Programmarbeit liegt auf den zeitgenössischen Künsten und den aktuellen Entwicklungen in den Kulturen Afrikas, Asiens und Lateinamerikas. Ein relativ neues Thema ist die Auseinandersetzung mit den künstlerischen und kulturellen Folgen der Globalisierung. Im Vordergrund stehen Projekte, in denen Möglichkeiten interkultureller Zusammenarbeit und ihre Präsentation erkundet werden. Das HKW wird von einem international besetzten Programmbeirat beraten, Projekte werden in Zusammenarbeit mit Experten, Kuratoren und Künstlern aus aller Welt entwickelt und umgesetzt (www.hkw.de).

Als internationale Begegnungsstätte entspricht das denkmalgeschützte Gebäude dem ursprünglichen Stifterwunsch, die weltweiten interkultu-

rellen Beziehungen zu pflegen. Die im Jahr 1957 errichtete **Kongresshalle** war Teil der damaligen Internationalen Bauausstellung (IBA). Zentrales Thema war der exemplarische Wiederaufbau des Stadtteils Tiergarten. Die Kongresshalle sollte dabei als Stätte der kulturellen, erzieherischen und wissenschaftlichen Begegnung zur internationalen Verständigung beitragen. Getragen wurde das Projekt von der im Mai 1955 gegründeten deutsch-amerikanischen **Benjamin-Franklin-Stiftung**. Neben den Vereinigten Staaten von Amerika (4,5 Mio. DM) trugen auch die Bundesrepublik Deutschland (5,8 Mio. DM) und die Stadt Berlin (9 Mio. DM) mit erheblichen Mitteln zur Finanzierung der Stiftung bei, die gesamtverantwortlich Planung und Bau der Kongresshalle übernommen hatte. Die architektonische Konzeption des Baus von Gropius-Schüler Hugh Stubbins (1912-2006) sah vor, großzügige, offene Räume zu gestalten, die von einem auf lediglich zwei Säulen basierenden, geschwungenen Dach bedeckt werden sollten.

Die Kongresshalle war nicht das erste derartige Projekt: Der Henry-Ford-Bau der Freien Universität (FU), das Kulturzentrum Amerika-Haus und die Amerika-Gedenkbibliothek waren zu diesem Zeitpunkt bereits in Betrieb. Insgesamt trug die USA-Hilfe, die seit 1945 über verschiedene Kanäle floss, entscheidend dazu bei, dass der abgespaltene, blockierte und isolierte Westteil Berlins in der Nachkriegszeit überleben und gleichzeitig zu einem „**Schaufenster des Westens**“ werden konnte. Als Zeichen der westlichen Nachkriegsmoderne war die Kongresshalle zugleich ein Gegenprojekt zur Stalinallee im Osten Berlins. An der Grenze der bipolaren Welt verkörperte das Gebäude in seiner Architektur die westlichen Werte der Freiheit und Demokratie.

Nach dem Einsturz des Gebäudes im Jahr 1980 und einer langwierigen und kostspieligen Wiedererrichtung des Hauses übernahm am 2. Januar 1989 auf der Grundlage eines Beschlusses des Berliner Abgeordnetenhauses die neugegründete GmbH „**Haus der Kulturen der Welt**“ die Kongresshalle. Das neue Zentrum für außereuropäische Kultur hatte sich zum Ziel gesetzt, international herausragende kulturelle Veranstaltungen in Berlin auszurichten, nach neuen Wegen und Formen des kulturellen Dialogs und Diskurses zu suchen sowie den internationalen Kulturaustausch zu fördern. Die Konzeption folgte der seit 1979 von den Berliner Festspielen alle drei Jahre veranstalteten Reihe „Horizonte – Festival der Weltkulturen“. Der Erfolg dieser Veranstaltungen gab den Anstoß, einen dauerhaften Ort der Auseinandersetzung mit der nichteuropäischen Welt zu begründen. Mit dem Fall der Mauer hat sich jedoch der Stellenwert des Hauses in zweifacher Hinsicht geändert. Das

Haus der Kulturen der Welt rückte von der – früheren – Peripherie in das neue politische Zentrum der Bundesrepublik. Gleichzeitig trat an die Stelle der traditionellen Präsentation außereuropäischer Kulturproduktionen mehr und mehr eine multiperspektivische und diskursorientierte Auseinandersetzung mit den sozialen, ökonomischen und kulturellen Themen der Globalisierung.

Von 1989 bis 2001 waren die Bundesrepublik Deutschland und das Land Berlin gemeinsam Gesellschafter des in der Rechtsform der GmbH gegründeten Haus der Kulturen der Welt. Seit 2002 bildet das HKW einen Geschäftsbereich der „**Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin GmbH**“ (KBB), zu der auch die Berliner Festspiele und die Internationalen Filmfestspiele gehören. Die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) ist **Alleingesellschafter** der KBB. Im Jahr 2006 förderte der BKM die Programmarbeit des HKW institutionell mit annähernd 4 Mio. Euro. Zu berücksichtigen ist dabei, dass durch die Eingliederung des Hauses der Kulturen der Welt in die KBB eine exakte Zuordnung der institutionellen Förderung auf die einzelnen Einrichtungen schwierig ist. Die Projektförderungen durch den BKM liegen im Jahr 2007 bei ca. 1,7 Mio. Euro, die Zuwendungen des Auswärtigen Amtes für die Programmarbeit betragen etwa 1,2 Mio. Euro. Hinzu kommen **weitere projektbezogene Mittel** von der Kulturstiftung des Bundes, dem Hauptstadtkulturfonds, der Stiftung Deutsche Klassenlotterie, der Europäischen Union, der Bundeszentrale für Politische Bildung und anderen Zuwendungsgebern und Sponsoren. Dadurch erweitert sich der Programmetat insgesamt auf ca. 4,5 Mio. Euro. Vorgesehen ist, die Ausgaben der Bundesregierung für die Programmarbeit des HKW künftig insgesamt auf den Etat des BKM zu übertragen. Auch die Kosten für die jüngsten Renovierungsmaßnahmen in Höhe von 8,8 Millionen Euro wurden von einer zweckgebundenen Sonderfinanzierung durch den BKM getragen.

(Lfd. Nr. 51/07 vom 28.09.2007)

Literatur

- Bundesregierung (2006). Bericht der Bundesregierung zur Auswärtigen Kulturpolitik 2005/2006 (Unterrichtung durch die Bundesregierung, 17. 11. 2006, BT-Drs. 16/3500). Berlin: Deutscher Bundestag.
- Bundesregierung (2005). Zukunft des Hauses der Kulturen der Welt (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 20. Juni 2005, BT-Drs. 15/5793). Berlin: Deutscher Bundestag.

- Bundesregierung (2005). Kulturfinanzierung des Bundes in Berlin (Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der FDP-Fraktion, 14. 04. 2005, BT-Drs. 15/5278). Berlin: Deutscher Bundestag.
- Haus der Kulturen der Welt (2007). Programm 2007/08 (Pressemappe, Mai 2007), abrufbar unter www.hkw.de/media/texte/pdf/2007/new_york/20070514pressemappeHKW.pdf [Stand 21.09.2007].
- Scherer, Bernd M. (Hrsg.) (2007). Das Haus. Die Kulturen. Die Welt – Von der Kongresshalle zum Haus der Kulturen der Welt. Berlin: Nicolai Verlag.
- Steinmeier, Walter (2007). Rede bei der Eröffnung der Reihe „Transatlantische Gespräche“ im Haus der Kulturen der Welt in Berlin (20.09.2007), abrufbar unter www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2007/070919-SteinmeierHKW.html [Stand 21.09.2007].

Energie – Technologie – Naturwissenschaft

Elektronischer Reisepass (E-Pass)

von Gregor Strate, Thomas Metz, Fachbereich WD 8

Der elektronische Reisepass (E-Pass, mitunter auch als ePass bezeichnet) ist ein mit einem Speicherchip ausgestatteter Reisepass, der seit dem 01.11.2005 ausgegeben wird. Der Chip enthält neben den üblichen persönlichen Angaben zum Inhaber auch biometrische – also zur Personenerkennung anhand biologischer Merkmale – verwertbare Daten. Gegenwärtig ist darauf ein digitales Passfoto hinterlegt, ab November 2007 sollen zusätzlich zwei Fingerabdrücke gespeichert werden. Vom 01.03 bis zum 30.06.2007 werden über zwanzig Passbehörden in Deutschland das neue Antragsverfahren für den elektronischen Reisepass der zweiten Generation im Echtbetrieb testen. Für das Jahr 2008 ist zudem ein elektronischer Personalausweis vorgesehen, auf dem ebenfalls biometrische Merkmale gespeichert werden. Auf europäischer Ebene ist die Einführung biometrischer Reisepässe in der EG-Verordnung 2252/2004 vom 13.12.2004 geregelt. Sie greift weitgehend auf technische Vorgaben der International Civil Aviation Organization (ICAO) zurück, einer Unterorganisation der Vereinten Nationen. Bisher wurden insgesamt 2,6 Millionen E-Pässe ausgegeben.

Funktionsweise des E-Passes

Der im E-Pass verwendete „Radio Frequency Identification“-Funkchip (RFID) ist in den Passdeckel integriert. Er kann kontaktlos ausgelesen und batterieelos über das Lesegerät mit Strom versorgt werden. Über einen eingebauten Mikroprozessor überwacht er den Zugriff auf die gespeicherten Daten und steuert deren Verschlüsselung. Organisiert sind diese nach einem als „Logical Data Structure“ (LDS) bezeichneten Muster, das von der ICAO normiert ist. Neben den bereits gespeicherten Angaben und den Fingerabdruckbildern ist in diesem Schema auch Raum für ein – in Deutschland nicht erfasstes – Irismuster vorgesehen. Ebenfalls angelegt sind optionale Speicherbereiche, unter anderem für Adresse, Telefonnummer und Beruf des Inhabers sowie für zusätzliche Fotos oder einen Nachweis der Staatsbürgerschaft.

Beim Grenzübertritt mit dem E-Pass wird neben der üblichen Sicherheitsprüfung auch der Inhalt des Chips ausgelesen und mit den gedruckten Passdaten abgeglichen. Die biometrischen Merkmale werden nur zur Unterstützung herangezogen. E-Pässe, deren Chip nicht funktioniert, bleiben daher weiter gültig, was allerdings die Funktion des RFIDs als Sicherheitsmerkmal aufhebt. Bei der Überprüfung erfolgt eine Zugangs- und Zugriffskontrolle durch den Chip, außerdem prüft das Lesegerät die Daten auf Manipulationsversuche. Je nach Empfindlichkeit der Daten werden diese durch aufeinander aufbauende Sicherungsmechanismen gesichert: (1) Als weniger empfindlich gelten die personenbezogenen Angaben und das Passfoto. Sie sollen über den grundlegenden Zugriffsmechanismus „Basic Access Control“ (BAC) vor unerlaubtem Auslesen geschützt werden. Um Zugriff zu erhalten, errechnet dabei das Lesegerät aus den Angaben auf der Passkarte einen Zugangsschlüssel, mit dem es sich beim Chip ausweist. Damit soll sichergestellt werden, dass nur ein zur Inspektion übergebener, geöffneter E-Pass ausgelesen werden kann. (2) Will ein Inspektionssystem ab November 2007 auf die Fingerabdrücke zugreifen, muss es neben der BAC auch eine erweiterte Zugangskontrolle „Extended Access Control“ (EAC) absolvieren. Hierbei weist zuerst der Chip nach, dass er seit Ausgabe des E-Passes nicht ausgetauscht wurde. Danach legt das Lesegerät ein digital signiertes Zertifikat des Landes vor, das den E-Pass ausgestellt hat. An diesem erkennt der E-Pass, auf welche Daten das Lesegerät zugreifen darf. Bei jedem Zugriff (BAC und EAC) überprüft das Lesegerät zudem eine auf dem E-Pass gespeicherte digitale Signatur sowie einen „Fingerabdruck“ der hinterlegten Daten. Damit soll sichergestellt werden, dass diese nicht manipuliert wurden. Die ICAO schreibt lediglich letztere Echtheitsprüfung vor, die EG verlangt zusätzlich BAC und (wenn Fingerabdrücke gespeichert werden) EAC. Je nachdem, ob BAC oder EAC genutzt wird, erfolgt eine unterschiedlich starke Verschlüsselung der Übertragung.

Zur Überprüfung des E-Passes müssen mehrfach digitale Signaturen geprüft werden. Die dafür nötigen Schlüssel sollen zwischen den Staaten in einem als „Public Key Infrastructure“ (PKI) bezeichneten Netzwerk produziert und ausgetauscht werden. Je nach Art des benötigten Schlüssels erfolgt die Verteilung zwischen den Staaten zentral über die ICAO oder dezentral durch die Staaten selbst. Da innerhalb der PKI auch vor kompromittierten Schlüsseln gewarnt wird, kommt ihr große Bedeutung für das Funktionieren und die Sicherheit des E-Passes zu. Oberste PKI-Institution in Deutschland wird das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI). Es beglaubigt mittelbar die in den

Pässen enthaltenen Daten und vergibt die Zugriffszertifikate für ausländische Kontrolleure. Um das Risiko kompromittierter Schlüssel zu senken, wird die Gültigkeitsdauer der verwendeten Zertifikate auf möglichst kurze Zeiträume verringert.

Erwartungen und Einwände

Befürworter des E-Passes verweisen darauf, dass die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus eine Aufnahme biometrischer Daten in Ausweisdokumente nötig mache. Der E-Pass ermögliche die eindeutige Identifizierung des Passinhabers anhand biometrischer Kennzeichen. Terroristen fiele es damit schwerer, unerkannt in die Bundesrepublik einzureisen. Mit der neuen Generation deutscher Pässe würde die Sicherheit der Dokumente auf ein neues Niveau gehoben. Aus diesem Grund wird die Nutzung von Biometrie auch als geeignetes Mittel zur Vorbeugung gegen Identitätsdiebstahl bezeichnet. Zusammen mit dem geplanten europäischen Visuminformationssystem und einer biometriegestützten Aufenthaltskarte stellt der E-Pass Teil eines integrierten Konzeptes dar. Auch sei der E-Pass nötig, um einen einheitlichen europäischen Standard für Reisepässe zu schaffen, da die Dokumente anderer Mitgliedsstaaten leicht zu fälschen seien. Vom E-Pass wird zudem erwartet, dass er eine Verwendung gestohlener Papiere erschwert und dass Sicherheitskontrollen (z.B. an Flughäfen) beschleunigt werden können.

Kritiker wenden ein, dass Sicherheitslücken das Risiko eines Identitätsdiebstahls erhöhen. So seien wiederholt Sicherheitsmechanismen des E-Passes umgangen worden; darunter auch Verfahren, die in der EAC verwendet werden. Obwohl die EAC weiter als im Grunde sicher angesehen wird, könne – da die Daten zur Kontrolle zwangsläufig entschlüsselt werden müssen – eine missbräuchliche Speicherung oder Verwendung der Passinhalte durch kontrollierende Staaten nicht verhindert werden. Überdies können Lesegeräte entwendet oder EAC-Zugriffszertifikate unerlaubt weitergegeben werden. Kritiker weisen zudem darauf hin, dass durch Täuschung oder Bestechung echte E-Pässe mit falschen Daten erworben werden können. Daher sei ein Abgleich mit einer Referenzdatenbank nötig. Kritiker sehen daher in einem Referenzabgleich auch ein Datenschutzrisiko, da in diesem Zusammenhang eine umfassende und zukünftig europaweite Sammeldatei entstehen könnte.

(Lfd. Nr. 17/07 vom 28.03.2007)

Quellen:

- Beel, Jöran/ Gipp, Bela (2005): E-Pass. Der neue biometrische Reisepass. Herzogenrath. Shaker-Verlag.
- http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_122688/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2007/02/kommunen_epass.html.
- http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_1082274/Internet/Content/Themen/PaesseUndAusweise/Einelseiten/Biometrie_FAQ.html.
- <http://www.epass.de>.
- <http://www.bsi.de/fachthem/epass/index.htm>.
- <http://www.heise.de/ct/hintergrund/meldung/65898>.
- http://www.icao.int/mrtd/download/documents/TR-PKI%20mrtds%20ICC%20read-only%20access%20v1_1.pdf.
- http://www.bsi.de/fachthem/epass/EACTR03110_v101.pdf.
- Strate, Gregor/ Kersten, Jan (2005). Funkchips – „Radio Frequency Identification“ (RFID). DER AKTUELLE BEGRIFF, Nr. 15/2005. (Stand der Internetquellen: 16. März 2007).

Quantenkryptographie

von Dennis Glüsenkamp, Dr. Daniel Lübbert, Fachbereich WD 8

Die Sicherheit vertraulicher Informationen vor unbefugtem Zugriff hat große Bedeutung in vielen Bereichen, sei es für Unternehmen, Finanzinstitutionen, Strafverfolgungsbehörden oder Politik und Verwaltung. Die Quantenkryptographie (QKG) könnte eine Möglichkeit bieten, die Übertragung von Daten absolut sicher zu machen. Die Entwicklung befindet sich hier in einem Stadium intensiver Grundlagenforschung. Die Basis für erste praktische Anwendungen ist bereits gelegt. Das BMBF unterstützt in diversen Förderprogrammen die Arbeit auf diesem Gebiet. Ebenso ist das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) mit diesem Themenkomplex beschäftigt.

Sicherheit durch Verschlüsselung (Kryptographie)

Kryptographische Methoden konventioneller Art sind bereits heute weit verbreitet. Erste Anwendungen der Kryptographie reichen bis in vorchristliche Zeit zurück. Schon damals wurden Botschaften vor feindlichen Augen verborgen. Neben Nachrichten sind heute viele weitere wichtige Daten vor unbefugtem Zugriff Dritter zu schützen. Dazu gehören Finanztransaktionen, Wirtschafts- und Unternehmensdaten, aber auch personenbezogene und medizinische Daten. Um die Sicher-

heit der Kommunikation zu gewährleisten, müssen vier Aspekte erfüllt sein: Vertraulichkeit, Authentizität, Integrität und Verbindlichkeit. Die **Vertraulichkeit** garantiert, dass nur Zugriffsberechtigte die Nachricht lesen können. **Authentisch** ist eine Botschaft, wenn der Absender eindeutig zu identifizieren ist. **Integrität** ist gewährleistet, wenn nachzuprüfen ist, ob die Nachricht unterwegs durch Dritte verändert wurde. Schließlich ist die Nachricht **verbindlich**, wenn der Absender seine Urheberschaft nicht abstreiten kann, sondern sich diese auch gegenüber Dritten nachweisen lässt.

Um eine Nachricht zu chiffrieren, bedarf es eines Schlüssels, der aus dem Klartext den verschlüsselten Text macht. Zur Dechiffrierung ist dann wieder ein Schlüssel erforderlich. Generell unterscheidet man zwei Verschlüsselungsverfahren: das symmetrische und das asymmetrische. Beim symmetrischen Verfahren besitzen Sender und Empfänger den gleichen Schlüssel, müssen diesen also vorher ausgetauscht haben. Beim asymmetrischen Verfahren hingegen gibt es einen öffentlichen (Public Key) und einen geheimen Schlüssel (Private Key). Der Sender verwendet den Public Key, um die Botschaft zu kodieren, und der Empfänger kann mit seinem Private Key später den Klartext wieder herstellen. Die Nachricht ohne Kenntnis des Schlüssels zu entziffern ist zwar nicht prinzipiell unmöglich, erfordert jedoch einen sehr großen Rechenaufwand, mit dem aktuell verfügbare Computer jahrelang beschäftigt wären. Heute gängige Verschlüsselungsmethoden verwenden zumeist dieses asymmetrische Public-Key-Verfahren. Seine (relative) Sicherheit beruht in erster Linie auf der Annahme begrenzter Rechenleistung eines Angreifers. Die verfügbare Leistung moderner Rechner steigt jedoch unaufhörlich – nicht nur durch kontinuierlichen technischen Fortschritt, sondern in Zukunft möglicherweise auch sprunghaft durch die Realisierung eines neuen Konstruktionsprinzips (Quantencomputer). Damit könnten die heute gängigen Public-Key-Verfahren ihre relative Sicherheit verlieren.

Quantenkryptographie

Eine Übertragung mit quantenkryptographischen Methoden wäre davon jedoch nicht betroffen. Hier beruht die Sicherheit nicht auf dem zu hohen Aufwand für mathematische Operationen, sondern auf physikalischen Naturgesetzen. Die Quantenkryptographie (QKG) dient dabei als Teil eines zweistufigen Verfahrens ausschließlich dazu, einen sicheren Schlüsselaustausch zu ermöglichen, nicht jedoch zum Kodieren der Nachricht selbst. Für die Übertragung der zu schützenden Information wird im zweiten Schritt die konventionelle symmetrische Verschlüsselung angewandt. Auch dieser Schritt kann absolut sicher gestaltet wer-

den, wie Gilbert Vernam 1918 nachwies. Dazu muss der Schlüssel die gleiche Zeichenlänge wie die Botschaft besitzen und aus völlig zufälligen Zeichen bestehen. Zudem darf jeder Schlüssel nur einmal verwendet werden. Die einzig verbleibende Sicherheitslücke dieses Verfahrens bestand bisher im Schlüsselaustausch; diese Lücke könnte zukünftig durch die QKG behoben werden.

Es existieren zwei physikalische Möglichkeiten für den Austausch des Schlüssels nach quantenkryptographischen Methoden. Die erste Variante verwendet Lichtteilchen (Photonen), die vom Sender zum Empfänger beispielsweise über Glasfaserkabel gesandt werden. Die Information über die Bestandteile (Bits) des Schlüssels wird in Form der Schwingungsebene (Polarisation) des Lichts kodiert und übermittelt. Sie kann horizontal, vertikal oder diagonal ausgerichtet sein. Diese Übertragungsvariante ist bereits weiter erforscht und entwickelt. Es gibt erste Firmen, die quantenkryptographische Geräte auf dieser Grundlage anbieten.

Die zweite Möglichkeit nutzt ein anderes physikalisches Phänomen, so genannte verschränkte Teilchen. Quanten-Verschränkung liegt dann vor, wenn zwei Teilchen sich in demselben, gemeinsamen Zustand befinden und deshalb bei jeder Messung gleichartige Eigenschaften zeigen. Führen Sender und Empfänger also Messungen an zwei Teilchen durch, die auf diese Weise miteinander verschränkt sind, so erhalten daraus beide notwendigerweise dieselbe Information und können diese für die Zeichen (Bits) eines Schlüssels verwenden.

Bei beiden Verfahren sind Lauschangriffe nicht auszuschließen. Die Besonderheit quantenkryptographischer Verfahren liegt jedoch darin, dass ein Abhörversuch aufgrund der speziellen Eigenschaften quantenmechanischer Systeme vom Empfänger mit hoher Wahrscheinlichkeit bemerkt werden könnte. Dieser könnte dann den abgehörten Schlüssel verwerfen und entweder einen neuen Versuch der Schlüsselübermittlung starten oder aber auf den zweiten Schritt, die Übertragung der eigentlichen Botschaft mit Hilfe des Schlüssels, ganz verzichten. Die zu schützende Information wäre damit nicht verraten.

Absolute Sicherheit?

Das Verfahren der QKG wird – im Gegensatz zu konventionellen Verfahren – als absolut sicher beschrieben. Diese Aussage hat ihre Grundlage in den Naturgesetzen. In der Quantenphysik gilt, dass jede Messung, jede Beobachtung eines Systems Rückwirkungen auf das System selbst hat. Im Fall der Übertragung mit Photonen würde daher jeder Lauschangriff das übertragene Signal stören und einen vom Empfänger messbaren Fehler hinterlassen. Durch eine zu geringe Qualität des

übertragenen Signals – ähnlich einem verrauschten Fernsehbild – wären beide Kommunikationspartner über die Anwesenheit eines Dritten informiert.

Dies gilt zumindest dann, wenn die Signalqualität ansonsten hinreichend hoch ist und nur geringes eigenes Rauschen aufweist, so dass ein Unterschied eindeutig festgestellt werden kann. Prinzipiell ist es dem Zuhörer zwar immer möglich, ein gewisses Mindestmaß an Information aus der Kommunikationsverbindung zu extrahieren, jedoch steigt mit der gewonnenen Information auch die dadurch eingeführte Störung. Daher müssen Sender und Empfänger genaue Angaben machen, bis zu welcher Fehlerrate eine Übertragung des Schlüssels noch als sicher betrachtet werden kann. Diese Fehlerrate kann durch ausgefeilte Technik sehr niedrig gehalten werden.

Fazit

Die Quantenkryptographie könnte eine Möglichkeit bieten, den zukünftigen Gefährdungen im Informations- und Datenaustausch entgegenzutreten. Damit könnte selbst dann, wenn Lauscher sich die Entwicklung immer leistungsfähigerer Rechner zunutze machen, die Vertraulichkeit und Integrität der Datenübertragung gewährleistet werden.

(Lfd. Nr. 45/07 vom 13.09.2007)

Quellen und weiterführende Literatur:

- Bennett, Charles H.; Brassard, Gilles (1984). Quantum Cryptography: Public Key Distribution and Coin Tossing. Proceedings of IEEE International Conference on Computers, Systems, and Signal Processing, Bangalore.
- BMBF (2007). Förderbekanntmachung Quantenoptik / „Neue optische Wirkprinzipien“. Im Internet: <http://www.bmbf.de/foerderungen/7534.php>.
- Bruß, Dagmar, Weinfurter, Harald (2005). Geheime Botschaften aus Licht – Die Quantenmechanik ermöglicht prinzipiell abhörsichere Kommunikation. Physik Journal 11/2005, S. 57ff.
- Ekert, Artur K. (1991). Quantum Cryptography Based on Bell's Theorem. Physical Review Letters, Bd. 67, S. 661.
- Ludl, Andreas (2001). Verschlüsselungstechnik und Kryptographie. telekom praxis, Januar 2001, Band 78, S. 16-26
- Stix, Gary (2005). Datenschutz mit Quantenschlüsseln. Spektrum der Wissenschaft, Mai 2005, S. 68-73
- Technology Review (2007). Angriff auf Quantenkryptographie. www.heise.de/newsticker/meldung/89151/from/rss09

Ernährung – Landwirtschaft – Forsten – Verbraucherschutz

Moderne Pflanzenzucht (Teil I): Von klassischer Zucht zum „smart breeding“

von Susanne Donner, Fachbereich WD 8

In den vergangenen Jahren sind neue Verfahren der Pflanzenzucht entstanden. So wenden Saatgutunternehmen und Forschungseinrichtungen das „**smart breeding**“ an, bei dem moderne molekularbiologische Tests genutzt werden. Auch das ältere Verfahren der Mutationszüchtung hat sich weiterentwickelt. Im Vordergrund steht dabei das Ziel, die Entwicklung neuer Sorten aus ökonomischen Gründen zu beschleunigen.

Klassische Zucht

Die klassische Zucht untergliedert sich in mehrere Verfahren. Am häufigsten wird die **Kombinationszüchtung** angewandt. Dabei werden zwei verschiedene Pflanzensorten miteinander gekreuzt, um deren äußerliche Merkmale in einer neuen Sorte zu vereinen. Bei der Kreuzung wird das Erbgut beider Sorten auf natürliche Weise zufällig durchmischt. Die Entwicklung einer neuen Sorte nach diesem Verfahren dauert häufig zwölf bis fünfzehn Jahre, bei Bäumen bis zu dreißig Jahre. Bevor eine neue Sorte in den Handel gebracht werden darf, muss sie in Deutschland nach dem Saatgutgesetz zugelassen sein. Zulassungswürdig ist die Sorte unter anderem dann, wenn sie gegenüber existierenden Sorten eine Verbesserung für den Anbau, die Verarbeitung und die Verwendung der Ernte erwarten lässt. Zum 31.12.2006 waren hierzu-lande 2660 Sorten zugelassen.

Der Züchter kann für seine Pflanze **Sortenschutz** nach dem Sortenschutzgesetz beantragen. Damit kann er die Pflanze oder deren Bestandteile alleine kommerziell verwerten. Der Sortenschutz sichert dem Züchter somit eine Entlohnung seiner intellektuellen und finanziellen Vorleistungen. Für die Landwirte werden jedoch aufgrund des Sortenschutzes Lizenzgebühren fällig. Allerdings dürfen Züchter aus sortengeschützten Pflanzen ohne Zustimmung des Sortenschutzinhabers und ohne Lizenzgebühren neue Sorten entwickeln (**Züchterprivileg**). Dies

ist bei gentechnisch verändertem Saatgut aufgrund eines Biopatentes in der Regel nicht möglich. Klassisch gezüchtete Sorten und deren Entwicklung sind indes nicht patentierbar.

Vor- und Nachteile: Bei der klassischen Zucht wird die Artschranke (außer bei Hybridsaatgut) nicht überschritten, d. h. es entstehen nur solche Eigenschaften und Erbinformationen, die theoretisch auch auf natürliche Weise im Laufe der Evolution auftreten könnten. Die klassische Zucht ist zwar zeitaufwändig, aber relativ einfach zu praktizieren und wird daher von einer Vielzahl von Züchtern weltweit angewandt. Dies trägt zur Weiterentwicklung von Sorten und zur Bereicherung der kulturellen Vielfalt in der Landwirtschaft und im Lebensmittelsektor bei. Der Sortenschutz erlaubt es dem Landwirt im Unterschied zu patentierten transgenen Pflanzen, die Ernte für die Aussaat im Folgejahr zu verwenden (Nachbau). Seit den neunziger Jahren sind dafür bei Getreide Nachbaugebühren zu entrichten. Nach einem Abkommen zwischen Bauernverband und Züchtern liegen diese bei 2,70 und 5,80 Euro je Hektar.

Mit neuen Sorten können schlimmstenfalls allergieauslösende Stoffe (Allergene) in handelsübliche Nahrungsmittel gelangen, die bei der Zulassung womöglich nicht erfasst werden. Denn bei der Zulassung wird die neue Sorte vor allem auf ihre Bedeutung für den Handel hin analysiert, nicht auf ihre Auswirkungen für Mensch und Umwelt. Weiterhin stellt der Sortenschutz für die Züchter zwar die ökonomische Grundlage dar, aber die Lizenzgebühr kann für die Landwirte in weniger entwickelten Ländern zur Hürde werden.

„Smart breeding“ oder Präzisionszucht

Die Präzisionszucht entspricht der klassischen Zucht, wobei allerdings molekularbiologische Tests zur Hilfe genommen werden: Im Erbgut der Pflanze wird vor dem Kreuzen nach den gewünschten Merkmalen gefahndet. Mit molekularen Markern werden die gesuchten Genabschnitte aufgespürt und so die zu kreuzenden Pflanzen ausgewählt. Alternativ dazu können mit Hilfe eines Verfahrens, das metabolisches Profiling genannt wird, die stofflichen Eigenschaften der Pflanzen (z. B. Aromagehalt der Früchte) analysiert werden und auf diese Weise die zu kreuzende Pflanze ausgesucht werden. Auch das Erbgut des nach der Kreuzung entstandenen Setzlings wird auf die gewünschten Merkmale hin durchsucht. Für die Auswahl muss nicht gewartet werden, bis die Pflanze oder der Baum Früchte trägt. Jüngst haben sich mehrere Saatguthersteller zum smart breeding bekannt. Einige ziehen diese Zucht-methode der gentechnischen Veränderung von Pflanzen vor, weil transgene Pflanzen von den Verbrauchern kaum angenommen wer-

den, das smart breeding jedoch auf keinen Widerstand stößt. Mittels Präzisionszucht wurden unter anderem süße Tomaten, rotfleischige Äpfel und trockenheitsresistenter Reis entwickelt. Für die Zulassung von smart-breeding-Pflanzen gelten die gleichen Bestimmungen wie für klassisch gezüchtete Sorten.

Vor- und Nachteile: Die Präzisionszucht verkürzt die Entwicklung einiger Sorten von fünfzehn auf fünf bis zehn Jahre. Damit können neue Sorten wirtschaftlicher entwickelt werden. Zugleich ermöglicht das smart breeding, Pflanzen nicht nur nach ihrem Aussehen, sondern auch nach ihrem genetischen Profil auszuwählen. Damit könnten die Gene für unerwünschte oder gefährliche Stoffe (Allergene, Giftstoffe) bewusst gemieden werden. Im Laufe der Zucht verloren gegangene Erbinformationen (Trichtereffekt) aus Wildpflanzen können wieder gezielt in Kulturpflanzen eingekreuzt werden. So lässt sich die genetische Vielfalt von Kulturpflanzen erweitern. Überdies gelten einige Vorteile der klassischen Zucht (Nachbau erlaubt, Züchterprivileg).

Die Präzisionszucht erfordert jedoch molekularbiologische Kenntnisse und eine anspruchsvolle technische Ausstattung. Sie kann damit in der Regel nur von Saatgutherstellern oder Forschungseinrichtungen ausgeführt werden. Kleine Zuchtbetriebe und auch Züchter in weniger entwickelten Ländern können diese Technik nicht ohne Weiteres nutzen. Dies verstärkt die Marktmacht größerer Saatguthersteller und kann Low-Tech-Züchter dazu zwingen, auf kommerziell weniger interessante Sorten auszuweichen. Des Weiteren gelten die oben genannten Argumente zum Sortenschutz.

Mutationszüchtung

Die Mutationszüchtung brachte weltweit über 2.300 neue Pflanzensorten hervor. Sie wird rechtlich wie eine Methode der klassischen Zucht behandelt, weist aber auch Parallelen zur grünen Gentechnik auf. Die Pflanzensamen werden mit Röntgen- oder Neutronenstrahlen oder erbgutverändernden Chemikalien (z. B.: Ethylmethansulfonat) behandelt. Dies löst Mutationen im Erbgut aus. Die so erhaltenen Mutanten werden nach erwünschten Eigenschaften ausgewählt. Die Auswahl erfolgte in der Vergangenheit anhand äußerer Merkmale. Seit der Jahrtausendwende halten jedoch molekularbiologische Verfahren Einzug. Damit ist es möglich, herauszufinden, ob ein für die Zucht relevantes Gen mutiert ist. So lässt sich quasi die „Nadel“ im Heuhaufen der Mutanten wesentlich rascher finden. Die Verknüpfung von Mutationszüchtung mit molekularbiologischen Methoden wird auch als „Tilling“ (Target Induced Local Lesions In Genomes) bezeichnet.

Vor- und Nachteile: Die molekularbiologischen Analysen beschleunigen die Entwicklung einer neuen Sorte ähnlich dem smart breeding. Radioaktive Strahlung wie auch Chemikalien rufen jedoch meist unspezifische Veränderungen an vielen Stellen des Erbgutes hervor. Dadurch kann es zu Veränderungen kommen, die in der Natur so nicht auftreten. Bislang wurden keine Schäden an der Natur oder Beeinträchtigungen der menschlichen Gesundheit auf mutationsgezüchtete Pflanzen zurückgeführt. Allerdings werden mutationsgezüchtete Pflanzen bei der Zulassung entsprechend dem Saatgutgesetz auch nicht auf ihre Wirkung auf Mensch und Umwelt getestet. Die unspezifischen Erbguveränderungen führen des Weiteren dazu, dass die Pflanzen häufig nicht dauerhaft lebensfähig und nur durch wiederholtes Kreuzen mit herkömmlichen Sorten von Nutzen sind.

(Lfd. Nr. 33/07 vom 04.06.2007)

Quellen:

- McCouch, Susan (2004). Diversifying Selection in Plant Breeding, <http://biology.plosjournals.org/perlserv/?request=get-document&doi=10.1371%2Fjournal.pbio.0020347> [Stand: 20.04.2007].
- Rögener, Wiebke (2006). Hightech ohne Gentech. In: Süddeutsche Zeitung, 10.08.2006.

Moderne Pflanzenzucht (Teil II): Cisgenetik und Terminator-technik

von Susanne Donner, Fachbereich WD 8

In den vergangenen Jahren wurden neue gentechnische Verfahren der Pflanzenzucht entwickelt, die die klassische Transgenetik ergänzen. So wurde mit einem Bericht der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften 2007 die **Cisgenetik** als neue Methode vorgestellt. Weiterhin wird die **Terminator-technologie** bei den Vertragsstaatenkonferenzen der UN-Konvention über biologische Vielfalt intensiv diskutiert.

Transgenetik – Das älteste Verfahren der grünen Gentechnik

Pflanzen werden gentechnisch verändert, indem artfremdes Genmaterial in ihr Erbgut eingeschleust wird. Zum Beispiel werden häufig Genabschnitte aus dem Bodenbakterium *bacillus thuringiensis* (abgekürzt: *Bt*)

eingefügt, die für Insektenresistenz sorgen. Als Genfahre für den Gentransfer dient in der Regel *agrobacterium tumefaciens*. Zugelassene transgene Pflanzen sind vornehmlich resistent gegen bestimmte Schädlinge oder/und Unkrautvernichtungsmittel. Bei insektenresistenten Pflanzen erübrigt sich zum Teil das Spritzen von Insektiziden, da die Pflanze aufgrund der gentechnischen Modifikation in ihren Zellen selbst Insektengifte bildet. Herbizidresistente Pflanzen ermöglichen es, den Acker mit Unkrautvernichtungsmitteln zu behandeln, ohne dass die Kulturpflanze darunter leidet. Derzeit sind in der EU 28 genveränderte Sorten zugelassen. Dabei handelt es sich um Raps (6), Nelken (3), Soja (1), Mais (13), Baumwolle (5) (Quelle: transgen.de (Stand 22.05.2007)).

Hersteller transgener Sorten beantragen in der Regel Sortenschutz sowie ein Patent. Das Patent erstreckt sich dabei nicht auf die Pflanze, sondern auf das Verfahren der gentechnischen Veränderung. Wird zum Beispiel Mais gegen einen bestimmten Schädling resistent gemacht, so kann der Patentinhaber auch dann sein Patent geltend machen, wenn ein anderer Hersteller eine andere Pflanze mit derselben Methode gegen denselben Schädling resistent machen will. Der Umfang des Patentschutzes schließt ausdrücklich das biologische Material und damit das Saatgut ein, das mittels des gentechnischen Verfahrens gewonnen wird. In Folge des Patentschutzes dürfen daher andere Züchter aus transgenen Pflanzen keine neuen Sorten züchten, es sei denn, sie erwerben eine Lizenz vom Patentinhaber. Bei konventionell gezüchteten Sorten ist dies dagegen gebührenfrei möglich (Züchterprivileg). Indes ist die erneute Aussaat von geernteten, transgenen Samen (Nachbau) dem Landwirt erlaubt. Ebenso wie bei konventionell gezüchteten Sorten sind dabei infolge des Sortenschutzes Gebühren fällig (vgl. Aktueller Begriff Teil I).

Vor- und Nachteile: Durch die Transgenetik können Pflanzen gezielt mit neuen Eigenschaften ausgestattet werden. Mit dem Gentransfer werden Pflanzen erzeugt, die mit konventioneller Zucht nicht entstehen könnten, z. B. Tomaten mit Fischfettsäuren. Die Entwicklung einer transgenen Pflanze gelingt teilweise schneller als bei der klassischen Zucht, was dem Hersteller ökonomische Vorteile bietet. Bei insektizidresistenten Pflanzen erübrigt sich unter Umständen das Spritzen von Insektengiften. Dabei kann der Landwirt Arbeitsschritte und unter Umständen auch Kosten sparen.

Bei der Transgenetik wird jedoch die Artschranke überschritten. Es werden Erbinformationen in Pflanzen eingeschleust, die auf natürliche Weise nicht hineingelangen. Damit sehen Kritiker die Gefahr, dass bei der Freisetzung die eingefügte Erbinformation in Wildpflanzen oder andere kreuzungsfähige Pflanzen derselben Art (vertikaler Gentransfer) oder in andere Lebewesen (horizontaler Gentransfer) gelangt. Damit

würde der Mensch gezielt die genetische Diversität der Natur verändern. Weiterhin kann nicht verhindert werden, dass der Pollen genveränderter Pflanzen mit dem Wind verfrachtet wird. Dieser kann sich in konventionell bestellten Feldern wieder finden sowie Honig und Pollenprodukte von Bienen verunreinigen. Nach dem Gentechnikgesetz muss der Landwirt, der transgene Pflanzen anbaut, für solche Schäden haften. Wenn die Quelle der Verunreinigung nicht auszumachen ist, ist die Frage der Haftung jedoch noch nicht abschließend geklärt.

Eine Unwägbarkeit bei genveränderten Pflanzen besteht darin, dass nicht gesteuert werden kann, an welche Stelle des Erbgutes der neue Genabschnitt eingefügt wird. Je nach Position entfaltet dieser jedoch andere Eigenschaften. Weiterhin kommt es beim Gentransfer generell zu Mutationen. Um nachteilige Effekte für Umwelt und Verbraucher auszuschließen, müssen transgene Pflanzen daher in einem Zulassungsverfahren geprüft werden.

Weiterhin können sich kommerzielle Saatguthersteller durch die Kombination von Patentschutz und Sortenschutz exklusiv Marktanteile auf dem Saatgutmarkt sichern und so die Konkurrenz verringern. Dies bietet den Herstellern einen größeren wirtschaftlichen Vorteil als bei der klassischen Zucht. Wie beim smart breeding (siehe Teil I) handelt es sich auch bei der Transgenetik um eine Technik, die Know-how und technische Geräte erfordert. In wenig entwickelten Ländern wird sie daher nicht angewandt. Damit trägt die Transgenetik dazu bei, die marktbeherrschende Position der großen Saatguterzeuger auszubauen.

Cisgenetik – ein neues Verfahren der grünen Gentechnik

Cisgene Pflanzen werden durch einen gentechnischen Eingriff ins Erbgut der Pflanzen gewonnen, der identisch zur Transgenetik abläuft. Dabei wird allerdings kein artfremdes Erbgut eingeschleust. Vielmehr können Teile des vorhandenen Erbgutes entnommen, Gen-Bausteine neu angeordnet, mit *agrobacterium tumefaciens* wieder eingeschleust und so neue Eigenschaften erzeugt werden. Auf diese Weise können zum Beispiel Stoffe, die nur in der Wurzel der Pflanze gebildet werden auch in deren Früchten produziert werden. Eine andere Möglichkeit besteht darin, Gene gezielt „auszuschalten“. Mit diesem „**gene silencing**“ werden unerwünschte Pflanzeninhaltsstoffe entfernt, etwa allergieauslösende oder giftige Substanzen. Es können aber auch Gene in ihrer Aktivität verstärkt werden, sodass zum Beispiel der Vitamingehalt in Früchten steigt. Da diese Methoden nur die Gene einer Pflanze nutzt, werden sie auch als „**Intragenetik**“ oder „Eigengenbehandlung“ bezeichnet. Davon abweichend schleusen einige Cisgen-Forscher Gene von kreuzungsfähigen Pflanzen in das Erbgut der Kulturpflanze ein, z. B. von einem Wildapfel in einen Apfel.

Vor- und Nachteile: Bei der Cisgenetik werden nur Gene von Organismen eingefügt, die aus der Pflanze selbst stammen oder mit dieser kreuzungsfähig sind. Daher besteht zumindest keine Gefahr, dass artfremde Genabschnitte ausgekreuzt werden. Da der Gentransfer bei cisgenen Pflanzen nach derselben Methode wie bei der Transgenetik erfolgt, müssen auch hier Risiken infolge von Mutationen und dem ortspezifischen Einbau des Genabschnittes ausgeschlossen werden.

GURT: Terminorttechnologie – ein verbotenes Verfahren der grünen Gentechnik

Bei den „Genetic Use Restriction Technologies“ (GURT) werden Pflanzen gentechnisch so verändert, dass sie sich nicht mehr oder nur noch vermehren lassen, nachdem sie mit einer spezifischen Chemikalie (z. B. einem Insektizid) behandelt wurden. Dies wird als „v-GURT“ (Variety-Level-GURT) oder auch „Terminator-Technologie“ bezeichnet. Unter GURT fallen auch gentechnische Veränderungen, die nur zum Tragen kommen, wenn eine bestimmte Chemikalie von außen mit der Pflanze in Berührung kommt. Dies wird als „t-GURT“ (Trait-Specific-GURT) bezeichnet. Damit kann der Hersteller Eigenschaften wie Insektenresistenz „verschließen“ und nur mit einer ihm bekannten Chemikalie „entriegeln“. Entsprechend des UN-Übereinkommens über biologische Vielfalt gilt seit 2000 ein Moratorium für die Terminorttechnologie. In den 188 Vertragsstaaten der Konvention darf die Technik nicht angewandt werden.

Vor- und Nachteile: Um GURT-Saatgut nutzen zu können, muss zusätzlich eine Chemikalie erworben werden. Damit steigen die Ausgaben und die Abhängigkeit vom Saatguterzeuger. Es wird befürchtet, dass die landwirtschaftlichen Strukturen in Entwicklungsländern dem nicht Stand halten können und die Nahrungsmittelversorgung gefährdet wird. GUR-Techniken würden eine weitere Konzentration des Marktes auf wenige Hersteller fördern, indem sie ihnen immense ökonomische Vorteile einräumen. Dadurch könnten kommerziell weniger interessante Sorten vom Markt verschwinden und die biologische und genetische Diversität schrumpfen.

(Lfd. Nr. 34/07 vom 05.06.2007)

Quellen:

- BUKO Agrar (2006). Gegen das Leben, Information vom Jan/Feb 2006.
- Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppen der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (2007). Grüne Gentechnologie. Aktuelle Entwicklungen in Wissenschaft und Wirtschaft.
- Steinhoff, Christine (2005). Grüne, Rote, Weiße, Graue Gentechnik. Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff vom 07.04.2005.

Europa (EG-, EU-Recht)

EU und Globalisierung

von Barbara Thoma, Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11

Anders als in der Vergangenheit, als sich das Thema Globalisierung noch nicht vom Flurgespräch zum Schwerpunktthema internationaler Konferenzen entwickelt hatte, betrachten es die europäischen Staaten und Institutionen heute nicht mehr als ein rein externes Phänomen: Die EU strebt eine aktive Mitgestaltung der Globalisierung durch die Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit an. Die Kommission konkretisierte dies in ihrem am 24. Oktober 2006 veröffentlichten Legislativ- und Arbeitsprogramm für 2007 sowie in ihrer Mitteilung „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt – Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“ vom 4. Oktober 2006. Sie überprüft darin die von der Globalisierung vorrangig beeinflussten Politikbereiche auf ihre Entwicklungs- und Anpassungsfähigkeit. Im Dezember hat die Kommission in einer Mitteilung ein Grünbuch „Das globale Europa“ zur öffentlichen Konsultation ausgelegt und nimmt darin die handelspolitischen Schutzinstrumente Antidumping-, Anti-subsventions- und Schutzmaßnahmen unter die Lupe. Das Grünbuch dürfte zwar eine Diskussion über die zunehmenden Verflechtungen von Wirtschaftsakteuren und über die Effizienz handelspolitischer Schutzinstrumente auslösen, Ratschlussfolgerungen während der deutschen Präsidentschaft sind aber wohl nicht zu erwarten.

I. Wettbewerbsmärkte

Die Kommission sieht bereits „ausgezeichnete Vorschriften und Standards“ durch den Binnenmarkt hervorgebracht, der dadurch nicht nur das globale Regelwerk mitgeprägt, sondern auch Voraussetzungen und Gewährleistung von Berechenbarkeit und Transparenz im Wettbewerb geschaffen habe. Das positive Fazit erstreckt sich insbesondere auf die in vielen Gebieten weltweit führende Dienstleistungswirtschaft, die von qualitativ hochwertigen Waren und Dienstleistungen europäischer Unternehmen profitiere. Ein weniger gutes Zeugnis stellt die Kommission der Spitzentechnologie aus: Hier sieht sie sowohl den Warenssektor als auch den Dienstleistungssektor an Boden verlieren.

Die Lissabon-Strategie soll mit ihren Kernpunkten „Bildung“, „Forschung und Innovation“ sowie „Schaffung eines wachstums- und beschäftigungsfördernden Regelungsumfeldes“ der europäischen Volkswirtschaft den richtigen Weg weisen. Die Ermittlung und Weitergabe von best practices müsse intensiviert werden; bei der Erarbeitung globaler Regeln und Normen strebt die Kommission eine führende Rolle der EU an. Letztere sieht sie zwar durch das Programm der „Besseren Rechtsetzung“ unterstützt, eine internationale und bilaterale Regulierungszusammenarbeit berge aber ein noch weiter reichendes Potential.

II. Marktoffenheit in der EU

Die Kommission warnt vor einem stagnierenden Protektionismus. Handelschranken, die mit der Begründung, den nationalen Arbeitnehmer und Verbraucher zu schützen, errichtet wurden bzw. werden, würden das Gegenteil bewirken: Die Auswahl auf dem Markt werde verringert, so dass sich die Preise für Unternehmen und Verbraucher erhöhten. Anstatt Unternehmen in der EU durch protektionistische Maßnahmen vor unlauteren Handelspraktiken zu schützen, regt die Kommission „gezielte, befristete Beschränkungen wettbewerbswidriger Einfuhren nach Europa“ als handelspolitische Schutzinstrumente an. Um den Bürgern die Vorteile offener Märkte besser vermitteln zu können, müsse die EU die Auswirkungen der Marktöffnung früher erkennen und analysieren und die betroffenen Wirtschaftszweige effizienter unterstützen. Bevor die Kommission jedoch weitere Maßnahmen in Betracht zieht, will sie zunächst eine systematische Kontrolle von Einfuhr- und Verbraucherpreisen einführen.

Ein weltweiter Abbau von Marktzugangshindernissen, so die Bundesregierung, sei für die exportorientierte deutsche Wirtschaft eine „wichtige Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum und höhere Beschäftigung“.

Eine Sonderstellung nimmt dabei die Gemeinsame Agrarpolitik ein, die sich in einem – über 2013 hinausgehenden – Reformprozess befindet. Diese sieht sich einerseits dem Erfordernis von Reform und Öffnung gegenüber, andererseits hat sie den Verbraucherinteressen an gesunden, tier- und umweltgerecht erzeugten Lebensmitteln sowie den Bedürfnissen der europäischen Landwirtschaft gerecht zu werden.

III. Nichttarifäre Schranken

Nach einer – für die Industrie- und Agrarexporte wichtigen – Beseitigung bzw. Senkung von Zöllen erweisen sich die nichttarifären Schranken, deren Abbau nicht vollständig durch das WTO-System gewährleistet werden kann, als Haupthandelshindernis. Das WTO-System soll

daher ergänzt werden, z.B. durch Abkommen über die gegenseitige Anerkennung, den internationalen Dialog über Normung und Regulierung oder die technische Unterstützung von Drittländern. Nichttarifäre Schranken sollen vorzugsweise durch Angleichung der Vorschriften abgebaut werden.

IV. Marktzugang in Drittländern

Die Ablehnung des innereuropäischen Protektionismus muss von aktiven Bemühungen um offene Märkte und faire Handelsbedingungen außerhalb der EU begleitet werden. Wesentliche Elemente dieser Bemühungen stellen hierbei insbesondere ein stärkeres Engagement in großen Schwellenländern (v. a. China, Indien und Brasilien, auf die ca. 15 % der globalen Handelsströme entfallen) sowie eine stärkere Konzentration auf Handelsschranken hinter den Grenzen dar (in den meisten Schwellenländern geht das hohe Wirtschaftswachstum mit hohen Schranken füait, Oman, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate). Die allgemeinen Folgenabschätzungen, die einer Entscheidung über die Aufnahme von Freihandelsverhandlungen vorgeschaltet werden, sollen um die Untersuchung möglicher Auswirkungen eines Abkommens auf Entwicklungsländer ergänzt werden.

Auch die Bundesregierung misst den Bemühungen um einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Runde große Bedeutung bei. Darüber hinaus befürwortet sie nachdrücklich das Ziel der Kommission, strengere Kriterien für Freihandelsabkommen festzulegen.

V. Zugang zu Energie und Rohstoffen

Beschränkungen, die von einigen Handelspartnern der EU hinsichtlich des Zugangs zu ihren Ressourcen an Energie, Metall und Primärrohstoffen auferlegt worden sind, stellen verschiedene Wirtschaftszweige der EU vor erhebliche Probleme. Die Kommission weist nicht nur auf die steigende weltweite Energienachfrage und die wachsende Abhängigkeit Europas von externen Energiequellen hin, sondern betont auch die Folgen für die Umwelt, die mit dem stetigen Streben nach Wirtschaftswachstum durch Handel einhergehen.

Zugangsbeschränkungen zu den o. g. Ressourcen werden nur aus Sicherheitsgründen oder aus Gründen des Umweltschutzes als gerechtfertigt angesehen. Die Energieversorgung soll durch einen wettbewerbsbasierten EU-weiten Energiemarkt gesichert und nachhaltig gestaltet werden zur Förderung eines diversifizierten Energiemixes. Diskriminierungsfreie Transitbedingungen sowie Zugangsmöglichkeiten zu Export-Pipelines für Drittländer stellen Möglichkeiten dar, den Energiehandel im Bereich der Außenbeziehungen zu verbessern. Gleichzeitig

muss der globale Energiebedarf gebremst und müssen der Einsatz erneuerbarer Energien, Niedrigemissionstechnologien und ein sparsamer Umgang mit Energie gefördert werden.

Die Bundesregierung regt an, das Rohstoffthema möglichst noch bei den aktuellen Verhandlungen zu Wirtschaftspartnerschaftsabkommen mit den AKP-Staaten (s. o. IV.) zu berücksichtigen. Ferner sollte sich die EU für eine Nichtdiskriminierung aller WTO-Mitgliedstaaten im Rohstoffbereich einsetzen.

VI. Neue Wachstumsbereiche

Neben dem Dienstleistungssektor und den Investitionsbedingungen in Drittländern bedürfen die Bereiche „Staatliche Beihilfen“ sowie „Öffentliche Aufträge“ transparenterer und wirksamerer Regeln. Insbesondere auf letzterem, von der Kommission als wahrscheinlich größter, gegen multilaterale Regeln immune Handelsbereich bezeichneten Gebiet, stoßen EU-Unternehmen bei vielen Handelspartnern auf diskriminierende und de facto die Exportmöglichkeiten behindernde Praktiken. Seit 1996 informiert die Marktzugangsstrategie der EU Exporteure über Marktzugangsbedingungen; einen erheblichen Beitrag zu dieser Initiative leistet die Datenbank „Market Access“, die nach Ansicht der Kommission bislang jedoch „nicht ihr volles Potenzial entfalten“ konnte.

Anfang 2007 wird die Kommission eine Mitteilung über eine neue Marktzugangsstrategie vorlegen, die die regelmäßige Festlegung von Prioritäten in Bezug auf Wirtschaftszweige und Märkte beinhalten soll, in denen die Beseitigung von Handelsschranken den größten Vorteil für EU-Exporteure verspricht. Ferner wird betont, dass die Schaffung transparenter Regeln mit deren strenger Durchsetzung und Befolgung einhergehen muss; diesen Prozess begleiten soll die außereuropäische Marktöffnung, indem die EU mit Drittländern auf eine qualitative Angleichung derer Vorschriften hinarbeitet.

Die Bundesregierung verweist auch darauf, dass bei der Entwicklung neuer Regeln und Möglichkeiten zur Beseitigung diskriminierender Praktiken v. a. die möglichen „negativen Auswirkungen auf der Verbraucherseite“ berücksichtigt werden müssen.

VII. Schutz geistigen Eigentums

Der Nutzen von (neuen) Marktzugängen wird durch die Verletzung von Schutzrechten, die dem Rechteinhaber die Vergütung seiner Investitionen vorenthält, erheblich gemindert. Der Kampf gegen Produktpiraterie konzentriert sich seitens der EU v. a. auf die Durchsetzung von Immaterialgüterrechten in wachstumsstarken Schwellenländern, wie z. B. China. Gleichzeitig wurde die Kooperation mit den USA sowie mit

Japan ausgebaut und das Ziel der geographischen Ursprungsbezeichnungen der EU kontinuierlich verfolgt.

Die Kommission regt an, künftig sowohl strengere Bestimmungen über geistiges Eigentum in die neuen bilateralen Abkommen zu integrieren als auch beharrlicher auf die Durchsetzung bestehender Verpflichtungen zu drängen, wobei nicht nur Abkommen mit China, Russland oder den Mercosur-Ländern, sondern auch die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei berücksichtigt werden sollen.

VIII. Der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF)

Globalisierung löst aber nach wie vor Ängste aus und führt auch zum Verlust von Arbeitsplätzen. Die Kommission unterbreitete deshalb dem Europäischen Rat im Oktober 2005 den Vorschlag, einen als Anpassungshilfe und Zeichen der Solidarität gedachten Fonds einzurichten, mit dessen Hilfe einmalig und zeitlich befristet Arbeitnehmer unterstützt werden sollten, die „ernsthaft und persönlich betroffen sind von durch Änderungen im Handelsgefüge bedingter Arbeitslosigkeit“. Nachdem der Europäische Rat diesen Ansatz im Dezember 2005 im Kontext der schwierigen Verständigung über die Finanzielle Vorausschau gut hieß, stimmte nun auf der Grundlage von Kompromissvorschlägen auch das Europäische Parlament (EP) am 13. Dezember 2006 der Errichtung des nach wie vor umstrittenen Fonds zu. Der Deutsche Bundestag hatte seine deutlichen Bedenken angemeldet und die Bundesregierung gedrängt, bei der Ausgestaltung auf die Durchsetzung bestimmter Punkte, darunter die Kofinanzierung, die Konzentration auf Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen und die Begrenzung des Finanzanteils für außergewöhnliche Umstände hinzuwirken. Gleichwohl betont das Parlament, der Mehrwert des Fonds sei sowohl im Verhältnis zur nationalen Arbeitsmarktpolitik als auch zu den über den Europäischen Sozialfonds finanzierten Maßnahmen „nicht ohne weiteres zu belegen“.

Der EGF, ausgestattet mit bis zu 500 Mio. Euro, finanziert durch Unterschreitung anderer Haushaltsobergrenzen und die Inanspruchnahme frei gewordener Gemeinschaftsmittel, soll keine passiven Sozialschutzmaßnahmen finanzieren, sondern die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtern: u.a. sind Umschulungen, Mobilitätsbeihilfen, Hilfe bei der Stellensuche und Berufsberatung vorgesehen.

Die Kosten werden zu gleichen Teilen von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten aufgebracht. 35000 bis 50000 Arbeitskräfte, so die Schätzung, könnten jährlich unterstützt werden. Antragsberechtigt sind die Mitgliedstaaten, die u.a. nachweisen müssen, dass mindestens

1000 Entlassungen in einem bestimmten Unternehmen oder Wirtschaftssektor mit beträchtlichen Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge zusammenhängen. Ferner müssen die Entlassungen nachweisbar schwerwiegende Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft haben. Erfasst sind z.B. Standortverlagerungen in Drittländer. Der EGF ist seit Jahresbeginn einsatzbereit.

IX. Grünbuch „Das globale Europa“

In ihrem neuen Grünbuch stellt die Kommission zunächst die handelspolitischen Schutzinstrumente vor, derer sich die EU bedient. Die EU sei unilateral weitergegangen als andere WTO-Mitglieder und habe auf der Grundlage der WTO-Regelungen strenge Kriterien für die Anwendung der handelspolitischen Schutzmaßnahmen festgelegt. Gleichwohl seien die tief greifenden Veränderungen der Weltwirtschaft und im weltweiten Handel sowie die Tatsache, dass wesentlich mehr EU-Unternehmen außerhalb der EU für die Einfuhr produzieren und eine Anpassung der Schutzinstrumente an die unfairen Handelspraktiken erforderlich sei, Anlass zu einer Überprüfung des Instrumentariums.

In sechs Themengruppen befasst sich das Grünbuch mit den handelspolitischen Schutzinstrumenten selbst (1), der Frage der Interessenabwägung im Hinblick auf diese Schutzmaßnahmen (2), der Einleitung und Durchführung von Untersuchungen (3), mit Form und Zeitpunkt sowie Dauer der handelsüblichen Schutzmaßnahmen (4), Transparenz von Handelsschutzuntersuchungen (5) und schließlich der institutionellen Struktur der Handelsschutzuntersuchungen (6). Zu jedem Themenkomplex werden Fragen gestellt, zu denen die Kommission von den Konsultationsteilnehmern hilfreiche Antworten erwartet. Den handelspolitischen Schutzinstrumenten gilt das besondere Augenmerk des Grünbuches. Dazu gehören die Antidumpingmaßnahme, zielend auf Wareneinfuhr in die EU zu einem Preis, der unter dem Normalwert auf dem Heimatmarkt des Herstellers liegt, die Antisubventionsmaßnahmen, die Verzerrungen durch schädigende Subventionen korrigieren sollen, und die Schutzmaßnahmen, die nicht auf die Beseitigung unlauterer Handelspraktiken ausgerichtet sind, sondern auf unerwartete Änderungen des Handelsvolumens, die eine Anpassung an veränderte Handelsströme nicht zugelassen haben. Letztere dienen einer Atempause mit dem Ziel der Umstrukturierung.

Die Kommission erläutert, dass zwischen Januar 1996 und Dezember 2005 die EU in 194 Fällen endgültige Antidumping-Maßnahmen einführte. Dabei entfielen auf China 38 Maßnahmen und auf Indien 16. Zum 31. Oktober 2006 waren 12 Antisubventionsmaßnahmen in Kraft und wurden lediglich 8 endgültige Schutzmaßnahmen erlassen, von

denen nur noch eine in Kraft ist. Die Maßnahmen gegen unfaire Handelspraktiken entsprächen in der EU weniger als 0,45 % des Wertes des Gesamtwertes der Einfuhren. Im Vergleichszeitraum verhängten die USA 201 und Indien 309 endgültige Maßnahmen.

Zu den handelspolitischen Schutzmaßnahmen, deren wirtschaftliche Berechtigung durchaus umstritten ist, fragt die Kommission u. a. angesichts des Fehlens international vereinbarter Wettbewerbsregelungen nach Alternativen zu ihrem Einsatz und danach, ob neben Antidumpingmaßnahmen stärker auf Antisubventionen und Schutzmaßnahmen zurückgegriffen werden sollte. Zur notwendigen Interessenabwägung stellt die Kommission fest, es sei in Folge der Strukturveränderungen komplizierter geworden, die wirtschaftlichen Interessen der EU zu bestimmen. Es könne nicht ohne weiteres gesagt werden, „ob die EU-Vorschriften der Tatsache hinreichend Rechnung tragen, dass europäische Unternehmen ihre Produktion verlagern und dann mit in der EU niedergelassenen Produzenten konkurrieren und möglicherweise durch handelspolitische Schutzmaßnahmen beeinträchtigt werden.“ Andererseits aber läge es nicht im langfristigen wirtschaftlichen Interesse der EU, „Dumping zu tolerieren, auch nicht in den Fällen, in denen europäische Unternehmen, die ihre Produktion in Drittländer ausgelagert haben, davon profitieren.“

Die Kommission erfragt, ob den Interessen der Verbraucher ausreichend Rechnung getragen werde und etwa Stellungnahmen seitens der Verbraucherverbände aktiv eingefordert werden sollten. Vor dem Hintergrund von Produktionsverlagerungen wird auch die Frage gestellt, wie die EU neben Interessen von Produzenten und Arbeitnehmern in Europa die Interessen der Unternehmer berücksichtigen solle, die wichtige Geschäftsbereiche und damit auch Arbeitsplätze in Europa erhalten, obwohl sie Teile ihrer Produktion in Drittländer verlagert haben. Schließlich will sie wissen, welche Formen der Wirtschaftsanalyse bei den Bewertungen eingesetzt werden sollten und ob in Handelsschutzuntersuchungen die Möglichkeit vorgesehen werden solle, die Höhe der Maßnahmen auch nach unten anpassen zu können und evtl. bestimmte Warentypen aus Gründen des „Gemeinschaftsinteresses“ auszunehmen. Daran schließt sich die Frage an, ob und anhand welcher Kriterien die Prüfung der Lebensfähigkeit bestimmter Wirtschaftszweige erfolgen solle.

Was Antisubventionsmaßnahmen in Ländern angeht, die sich im Übergang zur Marktwirtschaft befinden, so verweist die Kommission auf die derzeitige Praxis, die keine Einleitung von solchen Untersuchungen bei Beteiligung dieser Länder vorsehe und stellt die Frage, ob die EU die

Anwendung des Instrumentariums auch vorsehen sollte, wenn Unternehmen in Transformationsländern beteiligt sind, denen solche Behandlung gewährt wird. Weitere Fragen beziehen sich auf die Höhe der so genannten Geringfügigkeitsschwellen für Dumping, Subventionierung und Schädigung sowie den Ansatz für so genannte Anlaufkosten bei den Dumpingberechnungen und die Methode der Berechnung der Dumpingspanne.

Die Kommission merkt an, dass „Betroffene“ kritisierten, für mittelständische Unternehmen sei es wegen der Komplexität der Verfahren und der damit verbundenen Kosten schwierig, Handelsschutzuntersuchungen anzustrengen. Deshalb fragt sie nach den Hindernissen der Mitwirkung der KNU und danach, wie diese beseitigt werden könnten.

Im vierten Teil werden die geltenden Fristen zur Debatte gestellt sowie u.a. ein verstärkter Rückgriff auf flexible Maßnahmen und die Möglichkeit einer Anpassung für Waren mit langen Bestell- und Transportzeiten.

Transparenz, so die Kommission, sei unerlässlich für die Glaubwürdigkeit handelspolitischer Schutzinstrumente und schlägt die Einführung der Funktion eines Anhörungsbeauftragten für Handelsschutzuntersuchungen vor, fragt nach dem Aufgabenzuschnitt. Hinsichtlich der Frage, ob einem Staat der Marktwirtschaftsstatus zuerkannt werden soll, werde von Betroffenen vor einer Entscheidung eine öffentliche Anhörung angeregt. Daher stellt die Kommission die Frage, ob im Rahmen von Antidumpinguntersuchungen öffentliche Anhörungen durchgeführt werden sollten, ob die Arbeit des Antidumping-Ausschusses transparenter gestaltet werden sollte und es wünschenswert sei, bei Handelsschutzuntersuchungen die nicht vertraulichen Unterlagen über das Internet zugänglich zu machen.

Interessierte Parteien sind nun eingeladen, sich im Rahmen einer online durchgeführten Anhörung zu äußern. Die Kommission hat das Konsultationsverfahren bis zum 31. März 2007 befristet.

Danach will sie die Ergebnisse bekannt geben und prüfen inwiefern weitere Maßnahmen folgen werden.

Das Grünbuch mit ergänzenden Informationen und dem für die Teilnahme an der Internetkonsultation auszufüllenden Fragebogen ist abrufbar unter http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/anti_dumping/comu061206_en.htm.

X. Zusammenfassung

Die Agenda der Kommission für die kommenden Monate sieht Initiativen sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU vor. Intern soll v. a. der

Vorteil offener Märkte in Form sinkender Einfuhr- und Verbraucherpreise an die Bürger weitergegeben werden. Neue Kohäsionsprogramme sollen die Menschen auf die eintretenden Veränderungen, z. B. auf dem Arbeitsmarkt, vorbereiten. Die externe Dimension wird durch die Bemühungen der EU geprägt werden, die Doha-Runde wieder aufleben zu lassen sowie eine neue Generation von Freihandelsabkommen mit Partnern von vorrangigem Interesse zu entwickeln. Zwei der wichtigsten Elemente, die in diese Verhandlungen einfließen werden, sind der Schutz geistigen Eigentums und ein nicht-diskriminierender Marktzugang. Hauptmittel zur Erreichung dieser Ziele wird weiterhin das System der multilateralen Verhandlungen bleiben.

(Lfd. Nr. E 01/07 vom 15.01.2007)

Quellen:

- Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007, 24. Oktober 2006, KOM(2006) 629 endg.
- Mitteilung der Kommission „Ein wettbewerbsfähiges Europa in einer globalen Welt – Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung“, 4. Oktober 2006, KOM(2006) 567 endg.
- Mitteilung der Kommission „Europa in der Welt – Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit“, 8. Juni 2006, KOM(2006) 278 endg.
- EU-Strategie zur Durchsetzung der Rechte an geistigem Eigentum in Drittländern, 10. November 2004, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/november/tradoc_120038.pdf.
- Positionspapier der Bundesregierung „Globalisierung gestalten: Externe Wettbewerbsfähigkeit der EU steigern – Wachstum und Arbeitsplätze sichern“, Juli 2006.
- Verordnung (EG) Nr. 1927/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung.
- Deutscher Bundestag, Beschlussempfehlung und Bericht des 21. Ausschusses zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Einrichtung des europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, Drs. 16/3639 vom 29.11.2006.
- Mitteilung der Kommission „Das globale Europa“, die handelspolitische Schutzinstrumente der EU in einer sich wandelnden globalen wirtschaft, KOM(2006) 763 endgültig vom 6.12.2006.

Mehr Transparenz im Rat der EU

von Daniel Bläß, Valentin Wasilew, Fachbereich WD 11

In der Diskussion über das oftmals diagnostizierte Demokratiedefizit der Europäischen Union spielt die mangelnde Transparenz europäischer Entscheidungsprozesse eine wichtige Rolle. Der Öffentlichkeit ist es oftmals nicht möglich nachzuvollziehen, wer für die Inhalte europäischer Rechtsetzung verantwortlich ist. Um das Vertrauen der Bürger in die Europäische Union zu stärken und mehr Transparenz bei deren Entscheidungen zu schaffen, hat der Rat seine Geschäftsordnung bereits mehrfach seit Ende der 90er Jahre geändert. Ein weiterer Schritt in diese Richtung erfolgte zuletzt durch die Änderung der Geschäftsordnung im September 2006. Zukünftig sollen unter anderem mehr Beratungen und Beschlüsse öffentlich erfolgen.

Der Rat der Europäischen Union (EU) und das Europäische Parlament sind die „Hauptgesetzgeber“ der EU. In der Regel entscheiden sie gemeinsam im Mitentscheidungsverfahren. Die Organisation und Arbeitsweise des Rates ist in seiner Geschäftsordnung (GO) geregelt. Sie wird aufgrund Art. 207 Abs. 3 EG-Vertrag (EG), Art. 121 Abs. 3 Euratom und Art. 28 Abs. 1 und 41 Abs. 1 EU-Vertrag durch Ratsbeschluss erlassen.

Mehr Transparenz für Bürger als Zielsetzung

Auf seiner Tagung vom 15. und 16. Juni 2006 hatte der Europäische Rat bekräftigt, zur Steigerung des Vertrauens der Bürger in die EU mehr Transparenz in Hinblick auf die Tätigkeiten der Union zu schaffen. Den Bürgern sei es zu ermöglichen, „aus erster Hand einen Einblick in die Tätigkeiten der EU zu erlangen“. Vor allem aus diesem Grund sah der Rat sich veranlasst, seine Geschäftsordnung von 2004 zu ändern.

Diese besteht aus 28 Artikeln, die die Organisation und Arbeitsweise des Rates regeln. In sechs Anhängen zur Geschäftsordnung finden sich u.a eine Liste der Ratsformationen, Sonderbestimmungen für den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, eine Übersicht zur Stimmgewichtung und Bestimmungen über die Form der Rechtsakte.

Die Änderungen im Einzelnen

Die Änderungen und Korrekturen in der Geschäftsordnung beschränken sich im Wesentlichen auf die Artikel 2 und 8: die Arbeitsplanung des Rates und die Öffentlichkeit seiner Beratungen und Aussprachen.

Artikel 2 Abs. 4 regelt das Programm für die Tätigkeit des Rates. Nachdem lange Zeit nur Halbjahresprogramme der jeweils amtierenden Präsidentschaft bestanden, sah zuerst die Neuregelung der GO aus dem Jahr 2002 – aufgrund einer Übereinkunft des Europäischen Rates von Sevilla im selben Jahr – ein gemeinsames Strategieprogramm der sechs zukünftigen Präsidentschaften vor. Damit sollte für mehr Kontinuität gesorgt werden. Gleichzeitig sollten die Präsidentschaften eines Jahres ein „operatives Jahresprogramm“ vorlegen, das sich an dem Strategieprogramm orientierte.

In der neuen Fassung der GO ist nunmehr ein **Achtzehnmonatsprogramm** (die so genannte „**Trio-Präsidentschaft**“) für die Tätigkeit des Rates vorgesehen. Dieses wird wie bisher von den Präsidentschaften der entsprechenden Zeiträume in Zusammenarbeit mit der Kommission erstellt. Es wird dem Rat für „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ zur Billigung vorgelegt. Das am 11. Dezember 2006 gebilligte Programm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Ratsvorsitzes ist das erste dieser Achtzehnmonatsprogramme.

Der Großteil der Änderungen in der GO bezog sich auf Art. 8. Dieser regelt die öffentlichen Beratungen und öffentlichen Aussprachen des Rates.

Bisher waren die Beratungen des Rates über Rechtssetzungsakte, die im Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EG) zu erlassen sind, nur zu Beginn des Rechtsetzungsprozesses (Ausführungen der Kommission zu ihren Vorschlägen, anschließende Beratung) und an dessen Ende (letzte Beratung, Abstimmung) der **Öffentlichkeit** zugänglich. Die Öffentlichkeit wurde weiter eingeschränkt, indem sie am Beginn des Verfahrens nur zu den „wichtigsten“ Vorschlägen zugelassen war. Die eigentlichen inhaltlichen Beratungen fanden weiter hinter verschlossenen Türen statt. Nach der neuen Regelung (Art. 8 Abs. 1) sind auch diese Teile der Beratung öffentlich, sofern (fallweise) nichts Gegenteiliges beschlossen wurde. Auch wurde die Beschränkung auf die „wichtigsten“ Vorschläge fallen gelassen. Damit sind die Beratungen zu allen Rechtsetzungsvorhaben, die Gegenstand des Verfahrens nach Art. 251 EG sind, grundsätzlich öffentlich.

Auch für „wichtige neue Rechtssetzungsvorschläge“, die nicht unter das Mitentscheidungsverfahren fallen, lässt die geänderte GO mehr Öffentlichkeit zu (Art. 8 Abs. 2). Bisher war hier mindestens eine öffentliche Aussprache vorgesehen, über die der Rat/ Ausschuss der Ständigen Vertreter (ASTV) mit qualifizierter Mehrheit beschloss. Nunmehr ist auch für die anschließenden Beratungen eine fallweise Entscheidung über deren Öffentlichkeit vorgesehen. Welche der neuen

Vorschläge wichtig sind, legt (nunmehr) der Vorsitz fest. Der Rat und der AStV können aber gegebenenfalls etwas anderes beschließen.

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) sieht noch weitergehende Transparenz vor. Sein Artikel I-24 Abs. 6 lautet: „Der Rat tagt öffentlich, wenn er über Entwürfe zu Gesetzgebungsakten berät oder abstimmt. Zu diesem Zweck wird jede Ratstagung in zwei Teile unterteilt, von denen der eine den Beratungen über die Gesetzgebungsakte der Union und der andere den nicht die Gesetzgebung betreffenden Tätigkeiten gewidmet ist.“ (Siehe auch Artikel I-50 Abs. 2 VVE.)

Die Regelungen der GO zur audiovisuellen Übertragung der öffentlichen Beratungen des Rates (Art. 8 Abs. 5) wurden konkretisiert, insbesondere durch die nun vorgeschriebene Übertragung in allen Amtssprachen per Video-Stream (<http://www.consilium.europa.eu/videstreaming>).

Art. 11, der die Modalitäten von **Abstimmungen** und die **Beschlussfähigkeit** regelt, wurde um einen Abs. 5 ergänzt. Dieser entspricht Art. 205 Abs. 4 EG (62%-Gesamtbevölkerungskriterium, Vertrag von Nizza). Zur Anwendung dieses Kriteriums wurde ein Anhang eingeführt, aus dem sich die zu Grunde gelegten Bevölkerungszahlen der einzelnen Mitgliedstaaten ergeben.

In Art. 12 wurde der Anwendungsbereich des **vereinfachten schriftlichen Verfahrens** ausgeweitet.

Prüfung der Neuerungen auf Effizienz

Eine erste, in den Erwägungsgründen der geänderten GO vorgesehene Überprüfung der Effizienz der Neuerungen durch den Rat (Allgemeine Angelegenheiten) kam im Dezember 2006 vorläufig zu einem positiven Ergebnis. Ende 2007 soll eine substantziellere Überprüfung vorgenommen werden.

(Lfd. Nr. E 03/07 vom 02.02.2007)

Quellen:

- Beschluss des Rates vom 15. September 2006 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (2006/683/EG, Euratom), abgedruckt in: ABl. Nr. L 285/47 vom 16.10.2006, zuletzt geändert durch Beschluss 2007/4/EG, Euratom des Rates vom 1.1.2007, abgedruckt in: ABl. Nr. L1/9 vom 4.1.2007.
- Beschluss des Rates vom 22. März 2004 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung (2004/338/EG, Euratom), abgedruckt in: ABl. Nr. L 106/22 vom 15.4.2004; zuletzt geändert durch den Beschluss 2006/34/EG, Euratom des Rates vom 23.1.2006, abgedruckt in: ABl. Nr. L 22/32 vom 26.1.2006.
- Rat der EU, Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates (Sevilla) vom 21. und 22. Juni 2002, Ratsdok. 13463/02 vom 24.10.2002.

- Rat der EU, Mitteilung an die Presse, 2770. Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (Allgemeine Angelegenheiten) vom 11. Dezember 2006, Ratsdok. 16289/06 (Presse 352).
- Rat der EU, Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes, Ratsdok. 17079/06 vom 21.12.2006.
- Hayes-Renshaw, Fiona / Wallace, Helen, The Council of Ministers, 2nd edn 2006.

Schwerpunkthemen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im südlichen Mittelmeerraum – Eine Bestandsaufnahme

von Dr. Jörg Schneider, Fachbereich WD 11

1995 vereinbarte die EU mit den südlichen Mittelmeeranrainern Algerien, Marokko, Tunesien, Ägypten, Israel, Jordanien, Syrien, Libanon und der Palästinensischen Autonomiebehörde eine euro-mediterrane Partnerschaft. Ziel der EU war es, dort demokratische Strukturen zu fördern, eine Freihandelszone bis 2010 einzurichten und die soziale und kulturelle Zusammenarbeit in diesem südlichen Vorfeld europäischer Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen zu stärken. Für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft nimmt diese Region eine Sonderrolle ein, da mit ihr gleich vier von der Bundesregierung benannte Schwerpunkthemen verknüpft sind: die Bemühungen um eine Friedenslösung im Nahen Osten, die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP), Maßnahmen gegen illegale Zuwanderung und die Energieversorgungssicherheit.

Einleitung

Die euro-mediterrane Zusammenarbeit (nach dem Tagungsort der Gründungskonferenz auch Barcelona-Prozess benannt) erstreckt sich auf so unterschiedliche Themen wie Sicherheitspolitik, Terrorismusbekämpfung, Handel und Investitionen, Energie und Verkehr, Umwelt, Bildung und soziale Entwicklung, Stärkung der Rolle der Frau, Informationsgesellschaft und kultureller Dialog. Vereinbart wurde in Barcelona 1995 auch eine Institutionalisierung des politischen Dialogs durch regelmäßige Treffen auf Minister- und Beamtenebene. Wichtigstes Entscheidungsgremium ist das jährliche Treffen der Außenministerminister. Als parlamentarische Kontrolle zum Barcelona-Prozess konstituierte

sich im März 2004 die sog. Euro-Mediterrane Parlamentarische Versammlung (EUROMED PV) in Athen.

Aus Anlass des zehnjährigen Bestehens des Barcelona-Prozesses kamen die Staats- und Regierungschefs der euro-mediterranen Partnerländer im November 2005 zu einem Sondergipfel zusammen. Sie beschlossen einen Verhaltenskodex zur Terrorismusbekämpfung sowie einen umfangreichen Arbeitsplan für die kommenden fünf Jahre mit folgenden Themen: Stärkung des interkulturellen und -religiösen Dialogs, Unterstützung politischer Reformen, Kampf gegen regionale und globale Bedrohungen, Förderung einer nachhaltigen sozialen und ökonomischen Entwicklung, Vorbereitung und Umsetzung der Freihandelszone und die Formulierung eines integrierten Ansatzes im Kampf gegen illegale Migration.

Die letzte Euro-Med-Außenministerkonferenz fand am 27./28. November 2006 statt. Im Mittelpunkt des Treffens standen eine Rückschau auf die bei der Implementierung des Arbeitsplans erreichten Fortschritte und eine Einigung auf konkrete Arbeitsschwerpunkte für das Jahr 2007. Vereinbart wurde dort zudem, dass künftig auf den Außenministerkonferenzen jeweils am Jahresende die Prioritäten für das nächste Jahr festgesetzt werden.

2006 – ein Krisenjahr für die euro-mediterrane Partnerschaft

Das zurückliegende Jahr 2006 brachte in den euro-mediterranen Beziehungen gleich mehrere Belastungsproben und Herausforderungen, von denen die meisten beim Sondergipfel im November 2005 nicht vorhersehbar waren: der sog. Karikaturenstreit, der Libanonkrieg, die eskalierenden Konflikte zwischen rivalisierenden politischen Gruppen in den palästinensischen Autonomiegebieten, die Bestätigung der Todesurteile gegen fünf bulgarische Krankenschwestern durch ein libysches Berufungsgericht sowie als länderübergreifende Themen die anwachsenden Flüchtlingsströme aus Afrika und die verstärkten Bemühungen der EU, ihre Energielieferanten mit Hilfe nordafrikanischer Staaten zu diversifizieren.

Karikaturenstreit

Die Fragilität des zehn Jahre alten interkulturellen und -religiösen Dialogs mit den südlichen Mittelmeerpartnern zeigte sich Anfang 2006, als Mohamed-Karikaturen in dänischen Zeitungen zum Teil gewalttätige Proteste gegen europäische, insbesondere gegen skandinavische Einrichtungen auslösten. Solange nur dänische Einrichtungen von den Protesten in der islamischen Welt betroffen waren, war die offizielle Reaktion der EU eher zurückhaltend. Erst durch die Eskalation und die

Ausweitung der Protestaktionen gegen alle europäischen Staaten sah sich die EU zu einer offiziellen Stellungnahme gezwungen. Nachdem am 30. Januar 2006 bewaffnete Mitglieder der palästinensischen Al-Aksa-Brigaden ein EU-Büro im Gaza-Streifen besetzten, reagierte die Europäische Kommission und verurteilte „jede Form der Gewalt“. Am 4. Februar 2006 setzten in Damaskus Demonstranten die dänische und die norwegische Botschaft in Brand und beschädigten die schwedische Botschaft. Die zum Teil staatlich gelenkten gewalttätigen Ausschreitungen wurden von autokratisch regierten euro-mediterranen Partnerstaaten offensichtlich dazu missbraucht, von eigenen innenpolitischen Problemen abzulenken und der Bevölkerung ein Ventil für ihre Unzufriedenheit mit der sozialen und politischen Wirklichkeit zu schaffen. Das Europäische Parlament (EP) forderte am 16. Februar 2006, die betroffenen Staaten müssten „eindeutig und in konkreten Schritten“ zeigen, dass sie derartige Vorfälle in Zukunft nicht dulden wollten.

Während die Proteste gegen die Mohamed-Karikaturen im Februar 2006 die Straßen beherrschten, verlagerten sich die Auseinandersetzungen im Frühjahr allmählich in die Konferenzsäle. Eine Gelegenheit zur Diskussion mit den Partnern des südlichen Mittelmeers bot die Jahrestagung der EUROMED PV, deren Delegierte am 26./27. März 2006 in Brüssel zusammenkamen. Die Konferenzdebatten zum Karikaturenstreit verliefen erwartungsgemäß äußerst kontrovers. Trotzdem konnten sich die Teilnehmer auf eine gemeinsame Stellungnahme einigen. In der Abschlusserklärung wurde zum einen auf die Bedeutung der Meinungs- und Pressefreiheit hingewiesen, zum anderen darauf, dass diese ihre Grenze in den Rechten und Gefühlen anderer habe. Die durch die Veröffentlichung der Karikaturen ausgelösten Gewaltausbrüche wurden wie die dadurch verursachten Beleidigungen gleichermaßen verurteilt und die Medien aufgefordert, die Meinungsfreiheit verantwortungsbewusst auszuüben.

Libanon-Krise

Nachdem die Proteste gegen die Mohammed-Karikaturen im Frühjahr 2006 langsam abgeebbt waren, entstand im Sommer 2006 die nächste Belastungsprobe für die euro-mediterranen Beziehungen. Am 12. Juli 2006 griff Israel die von Syrien und Iran unterstützte libanesische Hisbollah an, nachdem diese zwei israelische Soldaten entführt hatte. Raketenangriffe auf Israel und israelische Luftschläge auf libanesisches Territorium führten in der Folgezeit dazu, dass tausende Menschen ums Leben kamen und erhebliche Teile der Infrastruktur des Zedernstaates zerstört wurden. Der VN-Sicherheitsrat konnte sich nach längeren, kontrovers verlaufenden Beratungen am 11. August 2006 auf die

Resolution 1701 einigen, in der „zur vollständigen Einstellung der Feindlichkeiten“ zwischen Israel und der Hisbollah und zum Rückzug aller israelischen Truppen aus dem südlichen Libanon aufgerufen wurde. Die VN-Mitgliedstaaten wurden ersucht, die UNIFIL-Truppe von bisher 2000 auf 15.000 Soldaten zur Überwachung des Waffenstillstands und Unterbindung des Waffenschmuggels zu verstärken.

Die EU vermittelte zu Beginn des Libanon-Krieges eher ein Bild der Uneinigkeit und Unentschiedenheit, obwohl es gelang, einen offenen Streit wie 2003 in der umstrittenen Irakfrage zu vermeiden. In einer Erklärung vom 1. August 2006 forderten die EU-Außenminister „eine sofortige Einstellung der Feindseligkeiten, gefolgt von einer dauerhaften Waffenruhe“. Diese Formulierung entsprach jedoch nicht der Forderung der damaligen finnischen Präsidentschaft nach einem „sofortigen Waffenstillstand“. Vor allem das Vereinigte Königreich, Deutschland, die Niederlande, Tschechien und Polen lehnten diese Formulierung ab. Sie stützten damit in gewisser Weise die Position der USA, die Israel mehr Zeit einräumen wollte, um die Hisbollah entscheidend zu schwächen.

Erst zwei Wochen nach der Verabschiedung der VN-Resolution konnten sich am 25. August 2006 die EU-Außenminister darauf einigen, insgesamt 7.000 Mann in den Libanon zu entsenden. Vor allem von Frankreich, der früheren Kolonialmacht im Libanon, gab es anfangs widersprüchliche Äußerungen, sich an einer VN-Truppe zu beteiligen. Erst nach einem konkreten Angebot Italiens, mehrere Tausend Soldaten und Carabinieri bereit zu stellen, schlossen sich andere EU-Staaten, darunter auch Frankreich und Deutschland, an. Heute stellen die EU-Mitgliedstaaten das Rückgrat der UNIFIL. Bis Februar 2007 hat Frankreich das Kommando, dann wird Italien folgen.

Neben der Bereitstellung von Soldaten zur Umsetzung der VN-Resolution 1701 unterstützt die EU den krisengeschüttelten Libanon mit materieller Hilfe. Zur Linderung der Kriegsfolgen stellte sie zunächst 50 Mio. € für die Reparatur der zerstörten Wasserversorgung, für sanitäre Anlagen und Notunterkünfte bereit. Bei der internationalen Geberkonferenz in Stockholm sagte sie nochmals 42 Mio. € zu. Die EU und ihre Mitgliedsstaaten haben damit allein im vergangenen Jahr über 300 Mio. € zur Verfügung gestellt.

Am 25. Januar 2007 fand in Paris eine weitere Wiederaufbaukonferenz für den Libanon statt, die die deutsche EU-Präsidentschaft als ein „beindruckendes Zeichen internationaler Solidarität mit dem Libanon“ bezeichnete und an der Vertreter aus über 40 Staaten und internationalen Organisationen teilnahmen. Dabei erhöhte die Europäische Kom-

mission ihre Mittel auf 500 Mio. € insgesamt wurden 5,84 Mrd. € für Kredite und Hilfsprogramme zugesagt.

Die Libanonkonferenz in Paris fand vor dem Hintergrund einer weiteren Destabilisierung des Landes statt. Nach dem Ende der Kampfhandlungen, setzte sich die Reihe politisch motivierter Morde an Kritikern des syrischen Einflusses fort. Der Krieg führte zudem zu einer Stärkung islamistischer Gruppen im Land. Seit Wochen blockieren Demonstranten den Amtssitz des Premierministers. Mitte Januar 2007 wurde ein Generalstreik ausgerufen, bei dem es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen mit mehreren Todesopfern gekommen ist. Die deutsche Ratspräsidentschaft rief am 23. Januar 2007 im Namen der EU dazu auf, „jegliche Gewaltanwendung zu unterlassen und alles zu unternehmen, um eine Eskalation der Lage zu verhindern.“

Mitverantwortlich für die Destabilisierung des Landes ist der Nachbar Syrien, dessen Truppen auf internationalen Druck hin im letzten Jahr aus dem Libanon abziehen mussten. Da Damaskus trotz wiederholter Mahnungen weiter radikale Gruppen im Libanon unterstützt, zögert die EU damit, mit Syrien ein Partnerschaftsabkommen abzuschließen. Im Oktober 2006 sprach sich das EP zwar grundsätzlich für den Abschluss eines solchen Abkommens aus, knüpfte dies aber an die Bedingungen, Syrien müsse die fortwährende Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Libanon, die Unterstützung der Hisbollah sowie seine massiven Menschenrechtsverletzungen beenden. Auf dem Europäischen Rat (ER) Mitte Dezember 2006 forderten die Staats- und Regierungschefs Damaskus nochmals auf, die Institutionen seines Nachbarlandes zu respektieren. Nur unter dieser Voraussetzung könne Syrien „normale Beziehungen zur internationalen Gemeinschaft, einschließlich der EU“ entwickeln. Zudem wurde Syrien aufgefordert, uneingeschränkt mit dem VN-Tribunal zur Untersuchung des Attentats auf den ehemaligen libanesischen Regierungschef Hariri zusammenzuarbeiten.

Zunehmende Gewalt in den Palästinensischen Autonomiegebieten

Ein weiterer Krisenherd, mit dem sich die deutsche Ratspräsidentschaft auseinandersetzen hat, hat sich in den palästinensischen Autonomiegebieten, vor allem im überbevölkerten Gazastreifen, herausgebildet. Die EU ist dort seit einem Jahr mit Überwachungsaufgaben an Grenzübergängen zu Ägypten präsent. Nach dem Wahlsieg der radikalen Hamas bei den Parlamentswahlen im Januar 2006 ist es dort immer wieder zu blutigen Auseinandersetzungen mit der unterlegenen Fatah gekommen. Dieser Konflikt, der in den letzten Wochen weiter eskaliert ist, of-

fenbart zugleich ein gewisses Dilemma im Konzept der euro-mediterranen Partnerschaft. Zum einen fordert die EU eine Demokratisierung der Länder des Nahen Ostens. Andererseits kann es ihr nicht gleichgültig sein, wenn die einheimische Bevölkerung bei freien Wahlen mehrheitlich islamistische Gruppen wählt, die dann als Regierung eine gegen die Werte und die Interessen des Westens gerichtete Politik betreiben. Zu berücksichtigen ist allerdings auch die Tatsache, dass der Wahlerfolg der radikalen Hamas weniger ein klares Votum der Bevölkerung für den Islamismus darstellte, sondern vielmehr eine Abkehr von der alten politischen Garde, der auch von westlicher Seite immer wieder massive Korruption vorgeworfen wurde.

Nach der Weigerung der neuen Hamas-Regierung, das Existenzrechts Israels anzuerkennen, hat die EU ihre finanzielle Unterstützung für die palästinensischen Autonomiegebiete umgeleitet. Die Gelder fließen mittels des im Juni 2006 geschaffenen Vorläufigen Internationalen Mechanismus an der Hamas-Regierung vorbei. Die EU versucht zwar im innerpalästinensischen Konflikt mäßigend auf die Konfliktparteien einzuwirken und eine weitere Eskalation zu verhindern. Sie unterstützt jedoch eindeutig Palästinenserpräsident Abbas und seine Bemühungen, den Friedensprozess mit Israel fortzuführen. Konkret fordert die EU im Nahost-Konflikt von allen Parteien die Umsetzung der Vereinbarungen von Scharm-el-Scheik, die Freilassung der palästinensischen Häftlinge und eines in Gefangenschaft gehaltenen israelischen Soldaten, die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich und die parallele Umsetzung all jener Verpflichtungen, zu denen sich die Parteien im Rahmen der ersten Phase des Nahostfahrplans verpflichtet haben.

Im Moment scheint wieder etwas Bewegung in den lange eingefrorenen Friedensprozess zu kommen. Auf amerikanische Initiative hin haben sich jüngst Israels Premier Olmert und Palästinenserpräsident Abbas zu einem Dreiertreffen in den USA bereit erklärt. Die israelische Seite kündigte zudem an, den Palästinensern 100 Mio. Dollar an Steuergeldern zu überweisen. Im Vorfeld dieses Dreiertreffens haben die USA für den 2. Februar 2007 die Mitglieder des Nahost-Quartetts (EU, VN, USA und Russland) nach Washington eingeladen. Israelis und Palästinenser sollen zu Gesprächen ermutigt werden. Nach Auffassung des EU-Außenbeauftragten Solana sollte es bei diesen Gesprächen von Beginn aber auch um die endgültige Lösung der Hauptstreitpunkte gehen.

Todesurteile gegen EU-Bürger in Libyen

Ein weiterer bilateraler Konfliktpunkt, der die deutsche EU-Präsidentschaft beschäftigen wird, betrifft Libyen. Durch seinen Verzicht auf die Entwicklung von Massenvernichtungswaffen und die Abkehr vom Ter-

rorismus konnte Libyen die lange Periode der Isolierung durch die internationale Staatengemeinschaft beenden. Parallel dazu bekundete das Land sein Interesse an einer Mitarbeit in der euro-mediterranen Partnerschaft und erhielt dort einen Beobachterstatus. Diese positive Entwicklung wird allerdings durch die Bestätigung der Todesurteile im Dezember 2006 gegen fünf bulgarische Krankenschwestern und einen palästinensischen Arzt durch ein libysches Berufungsgerecht wieder in Frage gestellt. Die Beschuldigten wurden vor acht Jahren angeklagt, libysche Kinder angeblich vorsätzlich mit HIV infiziert zu haben. Mehrere der sechs Angeklagten sagten aus, ihre Geständnisse seien durch Folter erpresst worden. EU-Justizkommissar Frattini stellte die Kooperation mit Tripolis nach der Urteilsverkündung in Frage. Nach Einschätzung der deutschen Ratspräsidentschaft sind die Vorwürfe gegen die Angeklagten „unhaltbar“. Gefordert wäre jetzt „dringend eine humanitäre Lösung dieses tragischen Falles“, dessen Lösung auch „in Hinblick auf die Entwicklung der Beziehungen der EU mit Libyen von großer Bedeutung“ ist.

Die libysche Seite hat Ende Januar 2007 versichert, dass die Todesurteile nicht vollstreckt würden. Noch befinden sich die bulgarischen Krankenschwestern und der palästinensische Arzt aber in Haft.

Flüchtlingsströme aus Afrika

Neben diesen länderspezifischen Konfliktthemen bestehen länderübergreifende Belastungsproben in der euromediterranen Zusammenarbeit. Dies gilt besonders für den anschwellenden Flüchtlingsstrom aus Afrika nach Europa. So gelangten allein 2006 von Libyen aus etwa 16.000 Flüchtlinge auf die italienische Insel Lampedusa, und knapp 30.000 Menschen von Mauretanien und Senegal aus auf die Kanarischen Inseln, wobei geschätzte 6000 Flüchtlinge auf dem langen und gefährlichen Seeweg umkamen. Seit August 2006 kontrolliert die Grenzschutzagentur FRONTEX die Spanien vorgelagerte Küste im Rahmen der Operation Hera II.

Parallel zur Stärkung der Abwehrmaßnahmen an den Außengrenzen trafen sich auf Initiative der EU im Juli 2006 erstmals Vertreter der wichtigsten Herkunfts-, Transit- und Zielländer der Flüchtlinge in Rabat (Marokko). Dort bekannten sich die Teilnehmer zwar zu einer „Euro-Afrikanischen Partnerschaft für Migration und Entwicklung“ und verabschiedeten einen Aktionsplan gegen illegale Einwanderung, konkrete Zusagen blieben aber aus. Ein Anschließtreffen in Tripolis am 22./23. November 2006 blieb ähnlich folgenlos. Einer allgemeinen Rücknahmeverpflichtung wollten die afrikanischen Vertreter nur dann zustimmen, wenn die EU im Gegenzug in der Abschlusserklärung konkrete

Zahlen für eine weitere finanzielle Unterstützung genannt hätte, wozu die EU nicht bereit war. Im Tripolis-Abschlussdokument findet sich nur die relativ vage Formulierung, „die Möglichkeit zur Schaffung eines Fonds“ für Entwicklungshilfemaßnahmen zu prüfen. Wie weit die Positionen auseinander gingen, zeigte auch die Bemerkung des libyschen Staatschef Gaddafi, der die Emigration als natürliches Phänomen und als Recht aller bezeichnete.

Der ER beschloss Mitte Dezember 2006, die finanzielle Ausstattung von FRONTEX auszubauen, und die Einrichtung eines europäischen Überwachungssystems für die südlichen Seegrenzen und eines Küstenpatrouillennetzes zu prüfen. Zudem einigten sich die Staats- und Regierungschefs der EU darauf, 2007 Missionen für Migrationsfragen in die afrikanischen Länder zu entsenden, länderspezifische Kooperationsplattformen für ein Migrationsmanagement einzurichten und afrikanische Staaten bei der Ausstattung ihrer Staatsangehörigen mit Ausweispapieren zu unterstützen. Die Kommission wurde aufgefordert, bis Juni 2007 Vorschläge zur besseren Organisation von legaler Migration aus Drittländern in die EU zu unterbreiten.

Die Flüchtlingsproblematik war auch Thema des jüngsten informellen Treffens der EU-Innen- und Justizminister am 15./16. Januar 2006. Dort forderte EU-Justizkommissar Frattini alle Mitgliedstaaten auf, bis April ausreichend Hubschrauber, Flugzeuge, Schiffe und technische Ausrüstung zur Kontrolle der Seegrenzen bereit zu stellen. Er kündigte zudem an, in den nächsten Monaten mit Mauretanien, Mali, Gambia und Senegal Verhandlungen über Pilotprojekte für individuelle Partnerschaftsabkommen aufzunehmen. Zu den Angeboten der EU zählten eine verstärkte Entwicklungszusammenarbeit, Visa-Erleichterungen für bestimmte Berufsgruppen sowie Vereinbarungen zur Rücknahme illegaler Einwanderer. Die Teilnehmer diskutierten auch den deutsch-französischen Vorschlag, kooperationswilligen Drittstaaten Kontingente für Arbeiterlaubnisse in der EU zuzugestehen.

Die Tatsache, dass das Flüchtlingsthema immer wieder auf der Agenda der EU zu finden ist, zeigt jedoch eine gewisse Wirkungslosigkeit der bisher eingeleiteten Maßnahmen. Die Flüchtlingsströme aus Westafrika reißen trotz der FRONTEX- Patrouillen nicht ab. Immer wieder gelangten in den letzten Wochen Hunderte von Flüchtlingen an die spanischen Strände. Tatsächlich werden, solange die afrikanischen Heimatländer der eigenen Bevölkerung keine Zukunft bieten und die einheimische Wirtschaft von den Überweisungen der legalen und illegalen Migranten in Europa abhängt, im Frühjahr 2007 wieder Tausende auf den gefährlichen Weg über den Atlantik nach Europa aufbrechen, ohne dass dies die EU wirksam verhindern könnte.

Energieversorgungssicherheit

Ein weiteres großes Thema, dass in Zukunft verstärkt die euro-mediterrane Partnerschaft bestimmen wird, und das die deutsche Ratspräsidentschaft zu einem ihrer Schwerpunktthemen gemacht hat, ist die Energieversorgungssicherheit. Nachdem Russland sich in der jüngsten Vergangenheit wiederholt als unzuverlässiger Energielieferant erwiesen hat und Gas und Öl gegenüber Drittstaaten (Ukraine, Georgien und kürzlich Weißrussland) als politische Waffe eingesetzt hat, denkt die EU verstärkt über die Diversifizierung der Energielieferanten nach. In ihrer im Januar 2007 vorgestellten Mitteilung „Eine Energiepolitik für Europa“ schlägt die Kommission vor, mit Norwegen, Usbekistan und Turkmenistan langfristige Energieabkommen abzuschließen, um so die Abhängigkeit von einem einzigen Öl- und Gaslieferanten zu reduzieren. Besonderes Augenmerk richtet die Kommission dabei aber auf Afrika, und hier insbesondere auf Algerien. Mit dem bisher drittgrößten Gaslieferanten der EU soll in Zukunft eine enge Energiepartnerschaft eingegangen werden. Zudem sollen die energiepolitischen Beziehungen zu den Maschrek- und Maghrebstaaten, die entweder über große fossile Energievorkommen verfügen, oder die als Transitländer von Bedeutung sind, intensiviert werden. Dazu sollen die europäische Energie- und Entwicklungspolitik miteinander verzahnt werden. Diese Vorschläge der Kommission werden unter deutscher Ratspräsidentschaft auf dem nächsten Treffen des ER im Frühjahr 2007 diskutiert.

(Lfd. Nr. E 04/07 vom 01.02.2007)

Quellen und Literatur:

- Homepage der Europäischen Kommission: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Vorbereitung der Tagung der Außenminister der Partnerschaft Europa-Mittelmeer in Tampere. Die Partnerschaft Europa-Mittelmeer: Zeit zum Handeln (KOM 2006) 620, Brüssel, den 25. Oktober 2006.
- 8th Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, Tampere, 27-28 November 2006, Conclusions, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/91928.pdf.
- 8th Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, Tampere, 27-28 November 2006, Conclusions.
- Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly, Second Plenary Session, Brussels, 27 March 2006, Final Declaration of the Presidency.
- Erklärung des Europäischen Rates vom 14./15. Dezember 2006, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/92219.pdf
- EU-Africa Partnership for Migration and Development, Rabat Declaration, 11. July 2006.

- EU-AFRICA MINISTERIAL CONFERENCE ON MIGRATION AND DEVELOPMENT ISSUES, TRIPOLI, abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Afrika/061122-Afrika-EUERklaerung.pdf>
- Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament. Eine Energiepolitik für Europa, KOM (2007) 1, Brüssel, den 10. Januar 2007.
- Jörg Schneider: Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa, Nr. 55/06, (23. November 2006).
- Jörg Schneider: Zehn Jahre euro-mediterrane Partnerschaft (1995-2005), in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa, Nr. 10/05, (14. November 2005).
- Tobias Schumacher: Die Europäische Union als internationaler Akteur im südlichen Mittelmeerraum: „actor capability“ and EU-Mittelmeerpolitik, Baden-Baden 2005.

Jährliche Strategieplanung/Policy Strategy 2008

von Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11

Ende Februar hat die Kommission in einer tour d'horizon ihre politische Strategie für 2008 vorgelegt, die nach Beratungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat sich dann im Oktober 2007 zum Legislativ- und Arbeitsprogramm für das kommende Jahr verdichten wird. Die Strategie knüpft an die Ziele Wohlstand, Solidarität, Sicherheit und Freiheit und eine stärkere Rolle Europas in der Welt an, die sich die Kommission zu Beginn ihres Mandats gesetzt hatte. Das Gemeinsame Vorgehen in Schlüsselbereichen wie Energie, Forschung und demographische Entwicklung sei positiv, ebenso zeigten die Initiativen der Kommission „Eine Energiepolitik für Europa“, das Europäische Technologieinstitut und der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung, dass die Kommission ihren Verpflichtungen aus der reformierten Lissabon-Strategie nachkomme. Für 2008 wird ein Jahr der Konsolidierung erwartet. Im Vorfeld der nächsten Europawahl 2009 wird darüber hinaus eine „konstruktive institutionelle Regelung“ als positives Signal und zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit der EU angemahnt.

Zu den wichtigen Vorhaben, die mehrere Politikbereiche umfassen und die die Kommission dienststellenübergreifend bearbeitet, gehören Energie- und Klimawandel, die reformierte Lissabon-Agenda und das Thema Migration. Ganz oben auf der Tagesordnung bleibt das Thema Energie- und Klimawandel, wozu die Kommission kürzlich ein Klimapa-

ket vorgelegt hat. Für eine nachhaltige, sichere und wettbewerbsfähige Energieversorgung als Schlüsselfaktor für Wachstum werden Anstrengungen angemahnt zur Schaffung eines europäischen Gas- und Strommarktes, Maßnahmen zur Energieeffizienz und zur Förderung nachhaltiger Energien. Die Kommission hat, was die Reduktion der CO₂-Emissionen angeht, schon die Zeit nach Auslaufen des Kyoto-Protokolles 2012 im Blick. Die EU solle ihre Führungsrolle nutzen, um den internationalen Druck für Veränderungen zu erhöhen.

Zur 2002 erneuerten Lissabonstrategie kündigt die Kommission für Ende 2007 einen strategischen Bericht an, der integrierte Richtlinien für die kommende Dekade enthalten könnte. Auch das Thema Migration will die Kommission in einem mehrdimensionalen Ansatz angehen. 2008 will sie zwei Legislativvorschläge zur Arbeitsmigration zu Voraussetzungen für Einreise und Aufenthalt von Saisonarbeitskräften sowie bezahlten Auszubildenden vorlegen, Vorschläge zu einer gemeinsamen Migrationspolitik erarbeiten und Maßnahmen ergreifen für ein gemeinsames europäisches Asylsystem bis 2010. Flankiert wird dies von Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Migration und Menschenhandels und zum Schutz der Außengrenzen. Die Grenzschutzagentur soll zur besseren Unterstützung der Mitgliedstaaten 2008 ausgebaut werden.

Wohlstand, so die Kommission, werde auch durch Maßnahmen gegen den Klimawandel und für eine gute Energiepolitik erhalten. Erschwingliche und umweltverträgliche Verkehrsdienste, die es erlauben, das Potenzial des Binnenmarktes auszuschöpfen, werden in einen Aktionsplan für den städtischen Nahverkehr, ein Weißbuch zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Seeverkehrs (logistische Einbindung des Kurzstreckenseeverkehrs) und einen Legislativvorschlag zur Begrenzung von Emissionen durch den Luftverkehr thematisiert.

Für den Bereich Forschung und Technologie komme dem 7. Europäischen Rahmenprogramm (7.RP) als Instrument zum Ausbau eines Europäischen Forschungsraumes Bedeutung zu. Der Europäische Forschungsrat soll ab 2008 von einer Exekutivagentur unterstützt werden, eine weitere Exekutivagentur soll Teile des 7. RP verwalten. Das europäische Technologieinstitut soll soweit vorbereitet werden, dass es seine Arbeit 2009 aufnehmen kann.

2007 will die Kommission einen Bericht zum Binnenmarkt 2007 vorlegen. Im Februar ist zur Vorbereitung der Frühjahrstagung des Europäischen Rates ein Zwischenbericht vorgelegt worden. 2008 will die Kommission dann Rechtsakte vorlegen, um Bürgern und Unternehmen, insbesondere den KMU, einen weiteren Zugang zu den Grundfreiheiten zu ermöglichen. Neben Vorschlägen zu Finanzdienstleistungen oder zum geistigen Eigentum hat die Kommission auch Durchsetzungsmaß-

nahmen im Wettbewerbsrecht und wettbewerbschädigende Praktiken und Beihilfeformen im Visier. Angekündigt werden Vorschläge zu einer einheitlichen konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage für Unternehmen und die Umsetzung der EU-Patent-Strategie. Auch des Verbraucherschutzes will sich die Kommission annehmen und kündigt Initiativen an zu Vertragsrechten und Rechtsmitteln sowie eine Ausweitung der Schutzrechte auf Software und Daten aus dem Internet.

Im dritten Bereich Solidarität ist für 2008 ein „Gesundheitscheck“ der reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik geplant, um den Weg für eine Neuausrichtung des GAP zu ebnen. Erstmals wird 2008 eine gemeinsame Marktorganisation durchgeführt. Für die Gemeinsame Fischereipolitik wird eine Neufassung des Kontrollrahmens angekündigt.

2007 ist das Jahr der Chancengleichheit. Zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf will die Kommission Initiativen vorschlagen gegen Diskriminierung außerhalb des Arbeitsmarktes. Auch das Konzept der Flexicurity soll Gegenstand von Vorschlägen bleiben. 2008 wird das erste vollständige Durchführungsjahr der neuen operationellen Programme im Rahmen der Kohäsionspolitik sein. Beim Thema Grundrechte will sich die Kommission der Rechte der Kinder widmen und gegen Kinderarmut vorgehen sowie Programme zum Schutz der Kinder bei Internetnutzung auflegen. 2008 wird das Jahr des interkulturellen Dialoges werden, weshalb sich die Kommission der Mehrsprachigkeit zuwenden will.

Im Bereich Sicherheit und Freiheit soll die Fertigstellung von SIS II den Beitritt weiterer Staaten zum Schengen-Raum ermöglichen. Das Haager Programm 2005-2009 bleibt der Rahmen für die Ausgestaltung der justiziellen Zusammenarbeit. Neben einer verbesserten Zollkontrolle (Bekämpfung von Nachahmerprodukten) und einer Überprüfung des Rechtsrahmens für pharmazeutische Produkte steht die Schaffung eines Rechtsrahmens für die Risikobewertung genetisch modifizierter Nahrungs- und Futtermittel an.

Der anschließende Teil widmet sich der Außenpolitik. Sowohl für die Wettbewerbsfähigkeit wie auch für die Themen Klimawandel, Biodiversität, Migration, organisierte Kriminalität, Energieversorgung erforderten die zunehmenden Verflechtungen Handeln im globalen Kontext. Über die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei schlägt die Kommission den Bogen zum westlichen Balkan, zur Statusfrage Kosovo und schließlich im weiten Kreis zur Nachbarschaftspolitik. Die Schwarzmeerkoperation soll gefördert werden, die wirtschaftlichen Beziehungen u.a. zu ASEAN, Lateinamerika, Japan, China, Russland intensiviert werden. Die Welthandelsgespräche sollen flankiert

werden von Freihandelsabkommen mit sog. Schwellenländern, in denen verbesserter Marktzugang, wirksame Handelsschutzinstrumente und der Schutz geistigen Eigentums geregelt werden. Gemeinsam mit der afrikanischen Union will die EU eine EU-Afrika-Strategie entwickeln. Der 10. Europäische Entwicklungsfonds (2008–2013 mit insgesamt 22,7 Mrd. Euro) wird 2008 zum Einsatz gelangen.

Zurück im Alltag verweist die Kommission auf das Kärnrerthema besserer Rechtsetzung. Nach der strategischen Durchsicht des bestehenden Regelungswerkes und der Folgenabschätzung erfolgt deren Bewertung und soll schließlich das Programm der Kodifizierung des Acquis in allen Amtssprachen 2008 abgeschlossen werden. Die Kommunikation mit dem Bürger soll „lokalisiert“ werden und sich auf Themen konzentrieren, mit denen sich der Bürger identifizieren kann: soziale Dimension, Globalisierung, Arbeit, Energiefragen, Klimawandel, Migration.

Im zweiten Teil listet die Kommission die Verstärkung des Personals infolge der Erweiterungen auf und kündigt an, 2008 die letzten Stellen abzufordern. Ebenfalls aufgelistet werden die Verpflichtungsermächtigungen für die vier Schwerpunktbereiche im Vergleich zur Finanzplanung 2008–2013.

Der Kommissionsvorschlag liegt nun zum konstruktiven Dialog im Parlament und im Rat. Das Ergebnis dieses Dialogs wird sich dann im Oktober voraussichtlich im Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2008 niederschlagen.

(Lfd. Nr. E 07/07 vom 26.02.2007)

Quelle:

- Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Jährliche Strategieplanung für 2008, KOM(2007) 65 endgültig.

Der Europäische Forschungsrat

von Dr. Daniel Lübbert, Susanne Donner, Fachbereich WD 8

Mit dem 7. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Union ist eine neue Institution geschaffen worden: der Europäische Forschungsrat (European Research Council, ERC). Sein Ziel ist die Förderung der Forschung in Europa, vor allem durch die Vergabe von Fördergeldern nach rein wissenschaftsgeleiteten Kriterien. Unter der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fand die offizielle Auftaktveranstaltung zur Einrichtung des ERC im Beisein von Bundeskanzlerin Angela Merkel am 27. Februar 2007 in Berlin statt.

Die bisherige Forschungsförderung in der Europäischen Union

Mit den vorangegangenen Rahmenprogrammen konzentrierte die EU sich aus einer industrie- und technologiepolitischen Zielsetzung heraus vorwiegend auf die anwendungsorientierte Forschung. Die zu fördernden Forschungsbereiche und thematischen Schwerpunkte wurden jeweils für die Dauer von 5 Jahren im voraus festgelegt. Entsprechend der programmatischen Ausschreibung durch die EU-Kommission konnten Forschergruppen dann Projektgelder beantragen. Die bereitgestellten Mittel in Milliardenhöhe erweiterten die Spielräume für die Forschung und förderten auch die Vernetzung der Forscher in ganz Europa. Aus der Wissenschaft wurde jedoch vielfach kritisiert, das Antragsverfahren sei bürokratisch, wenig transparent und zu aufwändig. Weiterhin wurde eine Unterstützung nicht nur der industrienahen Forschung und Entwicklung, sondern zusätzlich auch der Grundlagenforschung angemahnt. Der effiziente Einsatz der investierten Mittel wurde teilweise bezweifelt, da Vergabeentscheidungen nicht nur aufgrund der wissenschaftlichen Qualität der Anträge, sondern auch nach anderen Aspekten (wie der Anwendungsnähe oder der Verteilung auf Länder oder Disziplinen) getroffen wurden. Schließlich wurde kritisiert, dass die „von oben“ („top down“) im Voraus festgelegte Programmstruktur nicht geeignet sei, gerade auch solche Forschungsgebiete einzubeziehen, die sich an den Grenzen zwischen den Disziplinen dynamisch entwickeln und oft besonders innovativ sind. Aus diesen Gründen wurden die bisherigen Rahmenprogramme von manchen Beobachtern eher als Teil der Industriepolitik denn als Ausdruck einer eigenständigen Forschungspolitik der EU gewertet.

Die nationalen Forschungsförderungsprogramme vieler EU-Mitgliedstaaten beruhen hingegen teils schon auf stärker wissenschaftsgeleite-

ten Kriterien. Jedoch wurde oft bedauert, dass ihnen meist die „kritische Masse“ fehle, gerade im Vergleich zu den USA. Von einer verstärkten Forschungsförderung auf europäischer Skala wurde daher ein „europäischer Mehrwert“ im globalen Wettbewerb um Spitzenleistungen in der Forschung und wissenschaftliche Exzellenz erwartet.

Das 7. Forschungsrahmenprogramm und der ERC

Im 7. Forschungsrahmenprogramm (7.RP) wurde deshalb mit dem ERC ein auf EU-Ebene völlig neues Instrument geschaffen. Er ist verankert im Programm „Ideen“ als einem der vier wesentlichen Pfeiler des Rahmenprogramms. In den anderen Teilen wird auch die programmorientierte Förderung nach bisherigem Muster fortgeführt. Insgesamt steigen die für die Forschung pro Jahr verfügbaren Mittel mit dem neuen Rahmenprogramm weiter erheblich an, von zuletzt 17,5 Mrd. € über 4 Jahre (6.RP) auf nun 54 Mrd. € über 7 Jahre.

Leitidee für die Mittelvergabe durch den ERC ist die Begutachtung von Anträgen durch Fachkollegen allein anhand des Kriteriums der wissenschaftlichen Qualität des Antrags („*peer review*“). Das Verfahren ist dabei offen für alle Themen und alle wissenschaftlichen Disziplinen, insbesondere auch die Geistes- und Sozialwissenschaften. Mit diesem „*bottom up*“-Prinzip der Mittelvergabe in wissenschaftlicher Selbstverwaltung bei weitgehender Trennung von politischen Instanzen und unter Verzicht auf wissenschaftsfremde Zielsetzungen folgt der ERC dem Vorbild der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und ähnlicher Institutionen in anderen Ländern. Auch die Höhe seines Budgets (7,5 Mrd. Euro für die Jahre 2007-2013) ist pro Jahr etwa vergleichbar mit dem der DFG, wobei die Mittel allerdings auf Forscher in ganz Europa verteilt werden. Ähnlich wie die DFG – und in Abgrenzung zu bisherigen EU-Programmen – fördert der ERC nicht primär die angewandte und industriennahe Forschung, sondern die Grundlagenforschung.

Struktur des Europäischen Forschungsrats

Auf Basis der Vorarbeiten einer Expertengruppe berief im Jahr 2005 der EU-Forschungskommissar Janez Potočnik 22 Wissenschaftler in den „Wissenschaftlichen Rat“ („*scientific council*“) des ERC. Der Wissenschaftliche Rat legt die strategischen Leitlinien für die Arbeit des ERC fest. Sein Vorsitzender, der Molekularbiologe Fotis Kafatos, ist zugleich Präsident des ERC. Daneben besteht der ERC aus dem fünfköpfigen Direktorium („*board*“) sowie der Geschäftsstelle („*dedicated implementation structure*“). Diese ist zuständig für die Antragsabwicklung und die Betreuung der 20 Gutachtergruppen („*panels*“), denen die inhaltliche Bewertung aller Anträge obliegt. Als Generalsekretär des ERC

wurde zum 1.1.2007 der vormalige Präsident der DFG, Ernst-Ludwig Winnacker, berufen. Während der Wissenschaftliche Rat bereits wichtige Entscheidungen zu den ersten Ausschreibungen getroffen hat, ist die Geschäftsstelle noch im Aufbau. Sie wird erst im Jahr 2008 ihre volle Kapazität zur Antragsbearbeitung erreicht haben. Bis dahin übernimmt ein spezieller Dienst der EU-Kommission Teile ihrer Aufgaben. Mittelfristig wird die Geschäftsstelle des ERC als „Exekutivagentur“ teilweise unabhängig von der Kommission sein. Allerdings wird die Kommission Kontrollbefugnisse und Mitspracherechte bei Personalentscheidungen und bei den Organen und Strukturen des ERC haben.

Name	Herkunftsland	Bisherige Wirkungsstätte	Fachdisziplin
Fotis Kafatos (Vorsitz)	Griechenland	EMBL; Imperial College London	Molekularbiologie, Genomik
Daniel Esteve (Stellv.)	Frankreich	CEA Saclay	Physik, Quantenelektronik
Helga Nowotny (Stellv.)	Österreich	ETH Zürich; Wissenschaftszentrum Wien	Wissenschafts-Soziologie
Claudio Bordignon	Italien	San Raffaele Institute, Mailand	Gentherapie, Stammzellen
Manuel Castells	Spanien	Universität Oberta, Barcelona; UC Berkeley	Soziologie, Informationswiss.
Paul Crutzen	Niederlande	Max-Planck-Institut für Chemie, Mainz	Atmosphärenchemie, Klimawiss.
Mathias Dewatripont	Belgien	Freie Universität Brüssel	Ökonomie, Wissenschaftspolitik
Pavel Exner	Tschechien	Doppler-Institut, Prag	Mathematische Physik
Hans-Joachim Freund	Deutschland	Fritz-Haber-Institut der Max-Planck-Ges.	Physikalische Chemie
Wendy Hall	Großbritannien	Universität Southampton	Informatik
Carl-Henrik Heldin	Schweden	Universität Uppsala; Ludwig-Institut	Biochemie, Zellbiologie
Michal Kleiber	Polen	Polnische Akademie der Wissenschaften	Mathematik, Informatik
Norbert Kroo	Ungarn	Ungarische Akademie der Wissenschaften	Physik, Optik
Maria Teresa Lago	Portugal	Universität Porto	Astrophysik
Oscar Marin Parra	Spanien	Institut für Neurowissenschaften, Alicante	Biomedizin, Neurowissenschaft
Lord May of Oxford	Großbritannien	Oxford University; Royal Society	Zoologie, Ökologie

Name	Herkunftsland	Bisherige Wirkungsstätte	Fachdisziplin
Christiane Nüsslein-Volhard	Deutschland	Max-Planck-Inst für Entwicklungsbiologie	Biochemie, Genetik
Leena Peltonen-Palotie	Finnland	Universität Helsinki	Molekulargenetik, Genomik
Alain Peyraube	Frankreich	CNRS; EHESS Paris	Linguistik
Jens Rostrup-Nielsen	Dänemark	Haldor Topsoe; Dänische Technische Univ.	Chemie, Materialwissenschaft
Salvatore Settis	Italien	Scuola Normale Superiore, Pisa	Kunstgeschichte, Archäologie
Rolf Zinkernagel	Schweiz	Universität Zürich	Biochemie, Immunologie

Vergabegrundsätze und erste Ausschreibungen

Zum Jahresbeginn 2007 hat der ERC eine erste Ausschreibung („*call for proposals*“) herausgegeben, die ein zweistufiges elektronisches Bewerbungsverfahren vorsieht. Gefördert werden zunächst exzellente Nachwuchswissenschaftler, deren Promotion 2 bis 9 Jahre zurückliegt. Sie sollen weitestgehend unabhängig von Vorgesetzten oder älteren Kollegen arbeiten können. Durch diese „*starting grants*“ soll dem in Europa bestehenden Mangel an Möglichkeiten zur frühzeitigen selbständigen Arbeit des Nachwuchses entgegengewirkt, wissenschaftliche Kreativität und Pioniergeist freigesetzt, ein konstruktiver Wettbewerb um Talente ausgelöst und ein weiteres Abwandern der besten Köpfe („*brain drain*“) verhindert werden.

Im Unterschied zu früheren EU-Programmen stehen also nicht bestehende Forschungs-Netzwerke im Mittelpunkt, sondern einzelne Forscher, die sich eine Mitarbeitergruppe mit Hilfe der Fördergelder erst aufbauen. Die Ausschreibung ist nicht auf Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten beschränkt, jedoch sollte die geplante Wirkungsstätte in der EU liegen. Zu einem späteren Zeitpunkt soll eine weitere Ausschreibung für erfahrene Wissenschaftler („*advanced grants*“) folgen. Über die eingereichten Anträge soll innerhalb einer Frist von etwa 5 Monaten entschieden werden. Die Fördersumme kann bis zu 400.000 bzw. 500.000 Euro pro Jahr über jeweils 5 Jahre betragen. Insgesamt sollen je 200 „*grants*“ vergeben werden.

Stellungnahmen (Meinungen)

Die Einrichtung des ERC ist in Wissenschaft und Politik auf weit reichende Zustimmung und nur sporadische Kritik gestoßen. Bei der Berufung der Mitglieder des Wissenschaftlichen Rates wurde in Deutsch-

land bemängelt, dass alle deutschen Vertreter aus der Max-Planck-Gesellschaft kämen, jedoch keiner von einer Hochschule. Kontrovers diskutiert wurde die Frage, in welchem Maße der ERC unabhängig von der EU-Kommission sein solle. Die Vertreter einer vollständigen rechtlichen Autonomie konnten sich dabei insofern nicht durchsetzen, als der ERC nun als eine Exekutivagentur bei der EU-Kommission in Brüssel angesiedelt ist. Die Gegenmodelle einer „Europäischen Agentur“, eines Europäischen Gemeinschaftsunternehmens oder z.B. einer Stiftung hätten dem ERC eine größere Eigenständigkeit in Organisations- und Personalfragen verliehen und z.B. zukünftige Änderungen seiner Gremienstruktur in flexiblerer Weise ermöglicht.

Zur Ausschreibung der „*starting grants*“ wurde darauf hingewiesen, dass diesen bei einer Laufzeit von 5 Jahren das entscheidende Attraktivitätsmerkmal einer längerfristigen Perspektive („*tenure track*“) fehle. Manche Vertreter der Wissenschaft meinten außerdem, der Anteil der ERC-Mittel am gesamten EU-Forschungsbudget sei zu gering. Langfristig müsse eine Erhöhung des ERC-Etats auf 50% des Budgets der Rahmenprogramme ins Auge gefasst werden.

Abgesehen von diesen Kritikpunkten scheint jedoch weitgehende Einigkeit darin zu bestehen, dass der ERC einen neuen, produktiven Wettbewerb zwischen Forschern um wissenschaftliche Spitzenleistungen auslösen und zu einer „Champions League der Forscher“ (J. Potočnik) werden könnte.

(Lfd. Nr. E 08/07 vom 27.02.2007)

Quellen und Literaturhinweise:

- Der Europäische Forschungsrat im Internet: <http://erc.europa.eu/>.
- Die EU-Forschungsrahmenprogrammen: Deutschsprachige Informationen des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Im Internet: <http://www.forschungsrahmenprogramm.de> bzw. <http://www.rp6.de>.
- Bogdandy, Armin von; Westphal, Dietrich (2005). „Untersuchung zur Implementierung eines Europäischen Forschungsrats (ERC) im 7. EU-Rahmenprogramm“. (Gutachten zu den rechtlich-organisatorischen Aspekten des ERC). Im Internet: <http://www.mpg.de/pdf/brussels/ercGutachtenBogadandy.pdf>.
- Lübbert, Daniel (2006). „Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)“. Info-Brief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags. Im Internet: http://www.bundestag.de/bic/analysen/2006/Die_Deutsche_Forschungsgemeinschaft_DFG.pdf.
- POST – Parliamentary Office for Science and Technology (2002). „Peer Review“. Im Internet: <http://www.parliament.uk/post/pn182.pdf>.
- Wissenschaftsrat (2004). „Empfehlungen der Wissenschaftlichen Kommission des Wissenschaftsrates zu Fragen der europäischen Forschungspolitik“. Im Internet: <http://www.wissenschaftsrat.de/texte/5989-04.pdf>.

50 Jahre Römische Verträge

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

Am 25. März 1957 unterzeichneten Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Italien und die Niederlande in Rom Verträge über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft. Seitdem hat das Friedensprojekt Europa eine wechselvolle Entwicklung erlebt: einen prosperierenden Binnenmarkt, Erweiterungen, eine gemeinsame Währung und gemeinsame Politiken bis zur Außen- und Sicherheitspolitik, aber auch Rückschläge und Krisen wie jetzt, da der Verfassungsvertrag einer ungewissen Zukunft entgegenblickt. Aus Anlass des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge lädt die deutsche EU-Ratspräsidentschaft die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten nach Berlin ein. In einer politischen Erklärung sollen die im zurückliegenden halben Jahrhundert erreichten Fortschritte gewürdigt und die künftigen Herausforderungen des europäischen Integrationsprozesses benannt werden.

Im Nachkriegseuropa war der Wunsch nach Frieden, Aussöhnung und einem engeren wirtschaftlichen und politischen Zusammenschluss zwischen den früheren Kriegsgegnern groß. Im September 1946 schlug Churchill die Gründung der **Vereinigten Staaten von Europa** vor. Im Mai 1950 formulierte der französische Außenminister Schuman das ehrgeizige Ziel einer Einigung Europas durch freiwillige ökonomische Verflechtungen. Die europäischen Staaten sollten so stark miteinander verbunden werden, dass künftig Kriege zwischen ihnen nicht mehr möglich wären. Dazu müsse der Jahrhunderte alte Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland überwunden werden. Adenauer unterstützte dies und band angesichts der sowjetischen Bedrohung die junge Bundesrepublik an die westlichen Demokratien. Zur Überwindung der Teilung des Landes und Europas, so seine Leitidee, sollte Westeuropa sich zusammenschließen und durch Freiheit und Wohlstand auf die Länder jenseits des Eisernen Vorhangs wie ein Magnet wirken. Anhänger der Idee, die Gegensätze in Europa zu überwinden und die politischen und wirtschaftlichen Kräfte zu bündeln, waren neben Adenauer, Churchill und Schumans engem Mitarbeiter Monnet der Italiener de Gasperi und der Belgier Spaak. Sie können als die eigentlichen Gründerväter der Europäischen Gemeinschaft gelten.

Trotz unterschiedlicher Konzeptionen waren diese Vorkämpfer für die europäische Idee erfolgreich. Am 18. April 1951 unterzeichneten die

Benelux-Staaten, Frankreich, Italien und die Bundesrepublik in Paris den **Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS/Montanunion)**. Die EGKS war von Beginn an als Vorstufe einer späteren engen politischen Zusammenarbeit gedacht. Organe der EGKS waren die Gemeinsame Versammlung als parlamentarisches Gremium, eine Hohe Behörde, ein Gerichtshof und ein Ministerrat, die sich gegenseitig kontrollierten. Monnet wurde 1952 erster Präsident der Hohen Behörde, Spaak 1952 Präsident der Gemeinsamen Versammlung, ihm folgte 1954 de Gasperi.

Das nächste Ziel, die Bildung einer **Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG)**, in der deutsche Soldaten als Teil einer übernationalen Streitmacht unter gemeinsamem Befehl stehen sollten, wurde dagegen nicht erreicht. Zwar unterzeichneten die Vertragsparteien im Mai 1952 den EVG-Vertrag, doch verweigerte die französische Nationalversammlung 1954 ihre Zustimmung. Damit scheiterten zunächst auch die weitergehenden Pläne zur Schaffung einer **Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG)**, die über Kompetenzen bei der außenpolitischen Koordinierung verfügen und die Entwicklung eines gemeinsamen Marktes in den Mitgliedstaaten sichern sollte.

Doch bereits 1955 kamen die Europäer in Messina überein, Verhandlungen über einen engeren wirtschaftlichen Zusammenschluss durch die Bildung eines gemeinsamen Marktes und eine gemeinsame Entwicklung der Atomenergie aufzunehmen. Eine Arbeitsgruppe unter Vorsitz von Spaak erarbeitete dazu einen Bericht, auf dessen Grundlage die am 25. März 1957 unterzeichneten Verträge zur Gründung der beiden supranationalen Organisationen **EWG** und **EURATOM** beruhen. Ziele waren u.a. die Errichtung einer Zollunion mit einem gemeinsamen Außenzoll, der Abbau interner Handelshemmnisse und Schaffung eines gemeinsamen Marktes, in dem Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital frei zirkulieren.

Die nun drei Gemeinschaften EKGS, EWG und Euratom besaßen nach einer ersten Vertragsrevision gemeinsame Institutionen: die Parlamentarische Versammlung, die über die Berichte der Kommission debattierte und die Verbindung zu den nationalen Parlamenten herstellte, den Ministerrat mit Legislativgewalt, die Europäische Kommission mit Exekutivgewalt und einen Europäischen Gerichtshof, der die Anwendung des Gemeinschaftsrechts kontrollierte und durch wichtige Urteile die Gemeinschaft festigte. Im Kontext der Verhandlungen zur Finanzierung einer gemeinsamen Agrarpolitik blieb Frankreich 1965 für Monate dem Rat fern („Politik des leeren Stuhles“). Mit dem sog. Luxemburger Kompromiss vom Januar 1966 löste die Gemeinschaft ihre bis dahin wohl schwerste Krise.

Von Anfang an war die Gemeinschaft als ein offener Zusammenschluss konzipiert. 1973 erweiterte sie sich erstmals um das Vereinigte Königreich, Dänemark und Irland.

1974 wurde der Europäische Rat durch einen Beschluss der Staats- und Regierungschefs der EG ins Leben gerufen. Dieser beschloss 1976 nach der Vorlage eines Berichtes des belgischen Ministerpräsidenten Tindemans Grundlinien für die weitere Entwicklung: ein gemeinsames politisches Leitbild, die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die Einsetzung des **Europäischen Rates (ER)** als Lenkungs- und Leitungsinstanz. Von nun an legte der ER halbjährlich die Grundlinien der europäischen Politik fest.

Im Juni 1979 fanden erstmals allgemeine und unmittelbare Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Das Parlament konnte seitdem seine Kontrollrechte und Mitwirkungsbefugnisse schrittweise weiter ausbauen.

Die 1980er und 1990er Jahre waren besonders erfolgreich für den europäischen Integrationsprozess. Unter maßgeblicher Beteiligung des französischen Staatspräsidenten François Mitterrand und des deutschen Kanzlers Helmut Kohl konnte sich die Gemeinschaft im Dezember 1985 auf die **Vollendung des Binnenmarkts** bis zum Jahr 1992, eine Ausweitung des Mehrheitsprinzips bei Ministerratsentscheidungen und die Einbindung der EPZ in den rechtlichen Rahmen der EG einigen. Ebenfalls 1985 wurde in **Schengen** (Luxemburg) der schrittweise Abbau von Personenkontrollen an den EU-Binnengrenzen beschlossen. 1983 verabschiedete der Europäische Rat eine Feierliche Erklärung der Europäischen Union und kündigte an, die Gemeinschaft als Kern der EU durch die Vertiefung bestehender und die Ausarbeitung neuer politischer Zielsetzungen auf der Grundlage der Verträge von Paris und Rom auszubauen. Zehn Jahre sollte es dauern bis der Vertrag von Maastricht in Kraft treten konnte.

Mit der **Einheitlichen Europäischen Akte** wurden 1986 die Römischen Verträge ergänzt und modifiziert. Im Februar 1992 stellte die EU mit dem **Vertrag von Maastricht** die Weichen für eine „Union der Europäischen Völker“. Maastricht erhielt die Säulenstruktur, in der supranationale und intergouvernementale Elemente miteinander verbunden sind, und baute sie aus: die Europäische Gemeinschaft, **die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** (GASP) und die intergouvernementale Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik, die zurückgeht auf die sog. TREVI-Kooperation.

Kernstück der in Maastricht verabschiedeten Beschlüsse bildete die **Wirtschafts- und Währungsunion**, deren dritte und letzte Stufe am

1. Januar 1999 in Kraft trat. Damit konnte zum 1. Januar 2002 der Euro als europäisches Zahlungsmittel eingeführt werden. Treibende Kraft bei diesem Projekt war Kommissionspräsident Delors. Im Vertrag von Maastricht wurde neben dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch das Subsidiaritätsprinzip verankert. Dänemark, das den Vertrag abgelehnt hatte, wurden in der sog. Edinburger Erklärung eine Sonderstellung („opt-out“) zugestanden, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Recht und Inneres, die EU-Staatsbürgerschaft, die Mitwirkung bei verteidigungspolitischen Entscheidungen und die Einführung des Euro betrafen. Ein erneutes Referendum ermöglichte, nachdem auch im Vereinigten Königreich Zustimmung erreicht werden konnte und das Bundesverfassungsgericht entschieden hatte, schließlich das Wirksamwerden des Vertrages, der allerdings nur eine Zwischenstation bleiben sollte.

Die Gemeinschaft entwickelte eine starke wirtschaftliche und politische Anziehungskraft auf die unmittelbaren Nachbarstaaten. Sie bewirkte, dass 1981 Griechenland der Gemeinschaft beitrat. 1986 folgten Portugal und Spanien, 1995 Österreich, Schweden und Finnland.

Im Juni 1997 konnten sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf den **Vertrag von Amsterdam** einigen. Im Mittelpunkt dieser Vertragsrevision standen die Verbesserung der institutionellen Handlungsfähigkeit der EU und die Schaffung des Amtes des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Das Mitentscheidungsverfahren wurde deutlich ausgeweitet, der Gemeinschaft wurden neue Kompetenzen übertragen. Im Bereich der dritten Säule verblieb, nachdem der Schengen-Besitzstand durch ein Protokoll zum Amsterdamer Vertrag in der Rahmen der EU einbezogen wurde und andere Teile der vormaligen Zusammenarbeit vergemeinschaftet wurden, die **polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen**.

Vor dem Hintergrund der bevorstehenden EU-Osterweiterung wurden dann nochmals weitere Reformen des europäischen Vertragswerks erforderlich. Im **Vertrag von Nizza** (Dezember 2000), dessen Genese sich zurückverfolgen lässt zur deutschen Ratspräsidentschaft 1999, wurde ein Kompromiss auf kleinstem Nenner gefunden zu den notwendigen institutionellen Anpassungen der Gemeinschaften – wiederum nur eine Zwischenlösung. Mit einem Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union und einer Erklärung zur Erweiterung der EU sowie einer weiteren Erklärung zur Mehrheitsabstimmung bereitete sich die Union auf die Erweiterung vor und öffnete mit einer Erklärung zur Zukunft der Union die Tür zu einer Verfassungsdebatte.

1999 hatte ein Konvent unter Leitung des früheren deutschen Bundespräsidenten Herzog eine **Charta der Grundrechte** erarbeitet. In dieser sind zum ersten Mal in der Geschichte der EU in einem einzigen Dokument die Gesamtheit der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der europäischen Bürger und Bürgerinnen sowie aller im Hoheitsgebiet der Union lebenden Personen zusammengefasst. In einer feierlichen Erklärung nahm der Europäische Rat in Nizza die Charta an, integrierte sie aber nicht in das Vertragswerk.

Da sich die Konventsmethode grundsätzlich bewährt hatte, riefen die EU-Staats- und Regierungschefs schon im Dezember 2001 einen neuen Konvent mit dem erweiterten Mandat einer Totalrevision des bisherigen Vertragswerks ins Leben. Im Februar 2002 nahm der Konvent unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Präsidenten Giscard d'Estaing seine Beratungen auf und legte im Juni 2003 den Entwurf für einen **„Vertrag über eine Verfassung für Europa“** vor. Der Vertrag vereinigt in einem einheitlichen Dokument die bisherigen EG-Verträge und bezieht die Grundrechtecharta in den Verfassungstext ein. Er enthält eine Neujustierung der Organe der EU und führt u.a. das Amt eines Europäischen Außenministers ein. Außerdem werden die Rechte des Europäischen Parlaments weiter gestärkt. Die Staats- und Regierungschefs der EU verabschiedeten im Juni 2004 einen im Vergleich zum Konventsentwurf modifizierten Verfassungstext. Inzwischen hat eine Mehrzahl der Mitgliedstaaten den Vertrag ratifiziert, Frankreich und die Niederlande aber lehnten ihn ab. Die EU-Staats- und Regierungschefs verständigten sich zunächst auf eine Reflexionsphase und einen verstärkten Dialog mit den Unionsbürgern und -bürgerinnen. Die deutsche Ratspräsidentschaft ist beauftragt und beabsichtigt, in Absprache mit allen Mitgliedstaaten bis Juni 2007 einen Zeitplan über das weitere Vorgehen vorzulegen. Die Lösungsvorschläge sind zahlreich und reichen von einer Minimallösung über Modifikationen, Mini-Verträge und ergänzende Protokolle bis hin zu Szenarien des Ausschlusses.

Parallel zum Prozess der institutionellen Vertiefung der Gemeinschaft verlief die bislang umfangreichste Erweiterungsrunde. Im Mai 2004 traten zehn weitere Staaten der EU bei: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern. Zum 1. Januar 2007 kamen mit Bulgarien und Rumänien zwei weitere frühere Ostblockstaaten hinzu. Mit Kroatien und der Türkei werden derzeit Verhandlungen geführt.

Die Europäische Gemeinschaft hat sich in den letzten 50 Jahren schrittweise und nicht immer ohne Umwege oder Rückschläge von einer

Wirtschaftsgemeinschaft zu einem umfassenden System sui generis entwickelt. Weder ihre endgültige innere, noch die äußere Form stehen fest. Die unbestreitbare Erfolgsgeschichte der EU zeigt, dass das europäische Friedensprojekt in seinem Kern auf Weiterentwicklung nach innen und außen angelegt ist. Forderungen, beim jetzt erreichten Integrationsstand anzuhalten oder kategorisch die Aufnahme neuer Mitglieder abzulehnen, würden das europäische Projekt wohl nicht stabilisieren, sondern eher gefährden.

Die zurückliegenden 50 Jahre zeigen vielmehr, dass kühne Visionen und ehrgeizige Ziele den europäischen Integrationsprozess trotz aller Mühen und Widerstände immer wieder vorangebracht haben.

Die EU gleicht wohl doch – um an ein beliebtes Bild anzuknüpfen – dem Fahrrad, das nicht zum Stillstand gebracht werden kann, ohne dass es dabei Gefahr läuft, umzufallen. Die Römischen Verträge bildeten dabei ein stabiles Fundament, womit sich rückblickend der 25. März 1957 als das vielleicht wichtigste Datum in der Geschichte des europäischen Einigungsprozesses erwiesen hat.

Mit den aktuellen und von einem breiten Konsens getragenen Überlegungen, die **Sicherheit der Energieversorgung** zu einer Gemeinschaftsaufgabe zu machen, ist die EU in gewisser Weise thematisch wieder zu ihren Anfängen zurückgekehrt.

(Lfd. Nr. E 10/07 vom 19.03.2007)

Quellen/Literatur

- Gerhard Brunn: Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Stuttgart 2002.
- Jost Dülfer: Europa im Ost-West-Konflikt 1945-1990, Baden-Baden 2004.
- Martin Gilbert: Surpassing realism. The Politics of European Integration since 1945, Langham 2003.
- Tony Judt: Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg (dt. Übers.), Bonn 2006.
- Otto Schmuck: Motive, Leitbilder und Etappen der Integration. In: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Informationen zur politischen Bildung Nr. 279, Bonn 2003.
- Werner Weidenfeld: Europa- aber wo liegt es? in: ders. (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2005
- Bieber/Epiney/Haag, Die Europäische Union, 6. Auflage, 2005.

Die Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM)

von Dr. Daniel Lübbert, Fachbereich WD 8; Heike Baddenhausen,
Fachbereich WD 11

Am 25. März 2007 jährt sich zum 50. Mal die Unterzeichnung der Römischen Verträge. Neben dem bekannteren Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG Vertrag, heute: EG-Vertrag) fristet der zweite Römische Vertrag – der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM bzw. EAG) – in der öffentlichen Wahrnehmung eher ein Schattendasein. Zu den Aufgaben der EURATOM zählen u.a. die Entwicklung der Kernindustrie und die Förderung der kerntechnischen Forschung. Hierfür sieht der EURATOM-Teil des EU-Forschungsrahmenprogramms ein nicht unbeträchtliches Budget vor. EURATOM stellt in den Augen seiner Befürworter einen wichtigen Eckpfeiler der EU-Energiepolitik dar. Kritiker halten das Vertragswerk hingegen für intransparent und nicht mehr zeitgemäß. Der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlamentes (EP) bereitet derzeit eine Bewertung von EURATOM vor. Im Berichtsentwurf wird gefordert, EURATOM zu konsolidieren und das dort angelegte institutionelle Ungleichgewicht zugunsten von mehr parlamentarischer Mitwirkung zu verändern. Eine Debatte hierüber ist für Frühjahr 2007 geplant.

Entwicklung der EURATOM

Die Europäische Atomgemeinschaft wurde im Rahmen der Römischen Verträge 1957 von den sechs Gründungsstaaten Staaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande gegründet. Nachdem das physikalische Prinzip der Kernspaltung 1938 in Berlin von Otto Hahn entdeckt worden war, fanden technische Anwendungen in den 1940er und 1950er Jahren weltweit zunehmende Verbreitung – zunächst militärisch in Form der 1945 in Japan erstmals eingesetzten Atombomben, nach Kriegsende aber mehr und mehr auch für die zivile Energiegewinnung in Kernkraftwerken. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen lag es im Interesse der europäischen Gründerstaaten, einerseits die zur Kernspaltung notwendigen Technologien und Materialien als potenziell kriegswichtige Güter unter gemeinsame Kontrolle zu stellen, andererseits die für die weitere Erforschung der Kernenergie und für den Kraftwerksbau erforderlichen finanziellen Mittel gemeinsam bereitzustellen. Von der zivilen Nutzung der Kernenergie, die damals völlig neuartig war und als nahezu unerschöpfliche

Energiequelle erschien, versprach man sich, die in der Nachkriegszeit vorherrschende Energieknappheit dauerhaft beenden und die Abhängigkeit Europas von Erdöl-Importen verringern zu können. Die dafür nötigen Forschungs- und Investitionsmittel in großer Höhe waren von den noch unter den wirtschaftlichen Folgen des Krieges leidenden Mitgliedstaaten jedoch nicht einzeln, sondern nur in gemeinsamer Anstrengung aufzubringen. Mit vereinten Kräften wollte man so technologisch auch Anschluss an die beiden damaligen „Atomgroßmächte“ USA und UdSSR finden.

Das Motiv der gemeinsamen Kontrolle rüstungsrelevanter Güter lag in ähnlicher Form auch der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zugrunde, die mit dem Pariser Vertrag vom 18.04.1951 wenige Jahre zuvor gegründet worden war. Während der EGKS-Vertrag jedoch eine begrenzte Laufzeit von 50 Jahren hatte und inzwischen ausgelaufen ist, wurde der EURATOM-Vertrag (bzw. EAGV) am 25. März 1957 auf unbestimmte Zeit geschlossen und hat noch heute weitgehend unverändert Gültigkeit.

Aufgabe der Atomgemeinschaft ist es, „durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten ... beizutragen“ (Art. 1). In der Präambel des EURATOM-Vertrags heißt es, die Gründungsstaaten seien „entschlossen, die Voraussetzungen für die Entwicklung einer mächtigen Kernindustrie zu schaffen, die die Energieerzeugung erweitert, die Technik modernisiert und auf zahlreichen anderen Gebieten zum Wohlstand ihrer Völker beiträgt“. Die Kernenergie stelle „eine unentbehrliche Hilfsquelle für die Entwicklung und Belebung der Wirtschaft und für den friedlichen Fortschritt“ dar.

Als Teil des „acquis communautaire“ haben die der EU beigetretenen Staaten auch das Regelwerk des EURATOM übernommen. Anders als der EWG-(bzw. EG-)Vertrag hat der EURATOM-Vertrag dabei im Laufe der Zeit kaum inhaltliche Änderungen erfahren; notwendige technische Anpassungen erfolgten teils in Protokollen.

EURATOM heute

Die EURATOM hat – wie die EG, aber im Unterschied zur EU – eine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie ist zuständig nur im Bereich der zivilen und friedlichen Nutzung der Kernenergie. Die Aufgaben der EURATOM sind im Detail in Artikel 2 des Vertrages beschrieben:

- Entwicklung der Forschung und Verbreitung kerntechnischer Kenntnisse

- Erarbeitung einheitlicher Sicherheitsnormen für den Gesundheitsschutz
- Investitionserleichterungen und Förderung des Baus kerntechnischer Anlagen
- Sorge für eine regelmäßige und gerechte Versorgung der Gemeinschaft mit Erzen und Kernbrennstoffen
- Überwachungsmaßnahmen, um Zweckentfremdung von Kernbrennstoffen zu verhindern
- gemeinschaftliches Eigentumsrecht an spaltbaren Stoffen
- Schaffung eines gemeinsamen Marktes für kerntechnische Stoffe und Anlagen
- Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft für Fachkräfte im Bereich der Kerntechnik
- Verbindungen zu anderen Ländern und Institutionen zwecks Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie.

Die erste Aufgabe (Forschung und Verbreitung technischer Kenntnisse) wird heute u.a. mit Hilfe der Forschungsrahmenprogramme der EU realisiert. Der EURATOM-Programmteil steht dort gleichberechtigt neben den allgemeineren Programmteilen „Ideen“, „Menschen“, „Kapazitäten“ und „Zusammenarbeit“. Im Unterschied zu den anderen Programmteilen, die jüngst von der traditionell 5-jährigen auf 7-jährige Laufzeit (aktuell: 2007-2013) umgestellt wurden, gilt das EURATOM-Rahmenprogramm allerdings wie zuvor nur für 5 Jahre (2007-2011). Zusammen mit den nuklearen Aktivitäten der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) der EU-Kommission stehen für das aktuelle EURATOM-Programm Mittel in Höhe von ca. 2750 Mio. € zur Verfügung. Inhaltliche Schwerpunkte liegen neben Forschungen zu Reaktorsicherheit, nuklearer Entsorgung und Strahlenschutz auf den Vorbereitungsarbeiten für ein zukünftiges Kernfusions-Kraftwerk. Aus diesem Budget wird u.a. der europäische Anteil am internationalen Kernfusions-Experiment ITER aufgebracht.

Die Entwicklung der Kernindustrie und der Bau kerntechnischer Anlagen kann u.a. durch die Errichtung gemeinsamer Unternehmen nach Art. 45-51 EAGV gefördert werden. Exemplarisch für die übrigen Aufgaben seien die Bereiche Sicherheit, Brennstoffversorgung und Überwachung erwähnt: Ein Beispiel für Sicherheitsnormen zum Gesundheitsschutz ist die Richtlinie 96/29/EURATOM zum Schutz von Bevölkerung und Arbeitskräften gegen ionisierende Strahlung. Verantwortung für die „regelmäßige und gerechte Versorgung der Benutzer der EU mit Erzen und Kernbrennstoffen“ trägt die EURATOM-Versor-

gungsagentur (European Supply Agency, ESA) in Brüssel. Diese, durch den Vertrag geschaffene Agentur, verfügt über ein Bezugsrecht für Erze, Ausgangsstoffe und besondere spaltbare Stoffe, die im Gebiet der Mitgliedstaaten erzeugt werden, sowie über das ausschließliche Recht, Verträge über die Lieferung solcher Stoffe aus Ländern innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft abzuschließen. Die Aufsicht über die Agentur liegt im Verantwortungsbereich der EU-Kommission. Weitere Aufgaben der EURATOM werden von Mitarbeitern und Dienststellen wahrgenommen, die innerhalb der Kommission u.a. auf die Generaldirektionen Energie, Forschung, Umwelt und Wirtschaft verteilt sind.

Dass ziviles Kernmaterial nicht für andere Zwecke abgezweigt wird, überwacht die EU mit Hilfe von Sicherheitsinspektoren, die in die Mitgliedstaaten entsandt werden. Durch trilaterale Verträge zwischen den Mitgliedstaaten, der Gemeinschaft und der internationalen Atomenergiebehörde (IAEO) werden die Überwachungsmaßnahmen der EURATOM mit denjenigen der IAEO koordiniert.

Das Verhältnis des EAG-Vertrags zum EG Vertrag ist in Artikel 305 Abs. 2 EGV geregelt. Demnach genießt der EAG-Vertrag als spezielle Norm Vorrang vor dem allgemein anwendbaren EG-Vertrag, soweit eine Rechtsmaterie in ihm abschließend geregelt ist. Subsidiär findet der EG-Vertrag Anwendung. Der Europäische Gerichtshof hat entschieden, dass die Vorschriften des EG-Vertrages über die Gemeinsame Handelspolitik und die auf dieser Grundlage geschlossenen Abkommen auch anzuwenden sind auf den Handel mit Atomernzeugnissen.

EURATOM und Verfassungsvertrag

Der EURATOM-Vertrag hat heute in allen 27 Mitgliedstaaten der EU Gültigkeit. Er ist jedoch nicht unumstritten. Kritiker wenden ein, die Rahmenbedingungen der Energiepolitik im Allgemeinen und der Nutzung der Kernenergie im Besonderen hätten sich seit 1957 grundlegend gewandelt. Energie als übergreifendes Thema hat die Tagesordnung der EU erobert. Die EURATOM aber scheine davon bislang nicht betroffen; sie wirke wie ein Relikt aus vergangenen Zeiten.

Geänderte Rahmenbedingungen bei der Nutzung der Kernkraft liegen in einigen Mitgliedstaaten tatsächlich vor. Länder wie Italien und Österreich haben in der Zwischenzeit den Ausstieg aus der Kernenergie vollzogen und gesetzlich festgeschrieben (in Österreich sogar mit Verfassungsrang); dennoch gilt der EURATOM-Vertrag für sie weiter. Länder wie Belgien, Deutschland, Schweden und Spanien, die einen Atomausstieg beschlossen, wenn auch noch nicht endgültig vollzogen haben, bleiben ebenfalls an die Ziele des Vertrags und an die gemeinsame Finanzierung der EURATOM-Programme gebunden.

Die Kontrolle nuklearer Materialien, die auch militärisch nutzbar sein könnten, wird heute – im Gegensatz zur Zeit vor Gründung der EURATOM – von der Internationalen Atomenergie-Behörde (IAEO) in Wien unter dem Dach der UNO weltweit wahrgenommen. Der Förderung der friedlichen Nutzung der Kernenergie durch wissenschaftliche und wirtschaftliche Zusammenarbeit widmet sich z.B. auch die *Nuclear Energy Agency (NEA)* der OECD. Kritiker wenden daher ein, dass die Aufgaben der EURATOM inzwischen teilweise redundant sind, weil sie bereits von anderen Organisationen wahrgenommen werden.

Vielen Beobachtern erscheint es deshalb insgesamt fraglich, inwieweit der EURATOM-Vertrag den heutigen Verhältnissen noch gerecht wird. Ebenfalls kritisiert werden Defizite des Vertrages in Bezug auf demokratische Prinzipien. Im Gegensatz zu anderen EU-Rechtssetzungsverfahren sei das Europäische Parlament nicht formell an der Verabschiedung von Rechtsakten im Bereich der EURATOM beteiligt. Zwar sind die haushaltsrechtlichen Befugnisse des EP u.a. durch den Haushaltsvertrag 1970, mit dem der Forschungs- und Investitionshaushalt der EAG dem Gesamthaushaltsplan zugeführt wurde, und den Haushaltsvertrag 1975 gestärkt worden (Waldhoff). Anders als der EG-Vertrag hat der EURATOM-Vertrag jedoch am Prozess der vergangenen Vertragsrevisionen mit einer stetigen Parlamentarisierung nicht teilgenommen. Das Fehlen einer wirksamen parlamentarischen Mitwirkung führt nach Meinung der Kritiker auch zu mangelnder Transparenz bei der Verteilung der Mittel. Kontrovers diskutiert wird vor der wettbewerbsspolitischen Forderung nach einer Gleichbehandlung aller Energieträger (Wolf) auch die Beihilfenkontrolle im Anwendungsbereich des EURATOM.

Im Rahmen der Diskussionen um den **europäischen Verfassungsvertrag** ist in der Öffentlichkeit und im Europäischen Konvent über die Zukunft von EURATOM kontrovers debattiert worden. Nach gegenwärtigem Diskussionsstand bliebe die EURATOM nach Abschluss des Vertrages über eine Verfassung für Europa bestehen. Konventsvorschläge, anstelle des EAG-Vertrags lediglich einen Titel „Friedliche Nutzung der Kernenergie“ in den Vertrag einzufügen, oder aber auf anderem Wege zumindest die Rechtspersönlichkeit der EURATOM aufzugeben, blieben ohne Erfolg. Letztlich setzte sich die Empfehlung durch, den EAG-Vertrag durch ein Protokoll, das dem Verfassungsvertrag beigegeben wird, anzupassen (Wolf). Der EAG-Vertrag bliebe damit ein separates Vertragswerk neben dem Verfassungsvertrag. Die EURATOM verfügte dann weiter über eigene Rechtspersönlichkeit neben der EU, auch wenn beide durch gemeinsame Institutionen und den Gesamthaushalt eng verbunden wären. Kritiker der EAG sehen in dieser Konstruktion eine Möglichkeit für EU-Mitglieder, EURATOM zu verlassen.

Fünf Mitgliedstaaten (Deutschland, Irland, Österreich, Schweden und Ungarn) haben in einer Erklärung darauf hingewiesen, dass sie den EURATOM-Vertrag für überholt und eine Überprüfung für sinnvoll halten. Sie haben sich dafür ausgesprochen, „baldmöglichst“ eine Regierungskonferenz dazu einzuberufen. Diese Forderung hat aber bisher nicht die Unterstützung der übrigen Mitgliedstaaten gefunden.

Das **Europäische Parlament** hat sich des Themas EURATOM erneut angenommen und im Februar 2007 im Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie eine Anhörung durchgeführt. Dabei überwogen die Stimmen der Experten, die zwar nicht für eine Abschaffung, aber für eine Revision und Demokratisierung des EURATOM-Vertrages plädierten. Berichterstatter Eugenijus Maldeikis verweist jedoch darauf, dass es unter anderem Verdienst der EURATOM sei, dass die Atomenergie in 15 Mitgliedstaaten derzeit mit insgesamt 32 % zur Stromerzeugung beiträgt. Überlegungen zur Dauerhaftigkeit des EURATOM seien, so der Berichtsentwurf, in die übergeordnete europäische Strategie für eine sicherere, dauerhaftere und wettbewerbsfähigere Energiepolitik einzubinden. Zu den Zukunftsaussichten hält Maldeikis daran fest, dass „der EURATOM-Vertrag trotz seiner Lücken einen unverzichtbaren Rechtsrahmen darstellt“, dessen Fehlen „zu einer Renationalisierung der Atompolitik in Europa und damit zu einem Rückschritt ... und einer gefährlichen Rechtsunsicherheit ... führen würde“.

Kritiker wenden ein, dass die Existenz der EURATOM eine Sonderstellung und Privilegierung der Kernenergie mit sich bringe, die im Rahmen einer zunehmend diversifizierten und dezentralisierten Energieversorgung nicht mehr zu rechtfertigen sei (Wegener). EURATOM sei ein „Vertragsfossil“. Die systematische Bevorzugung einer Energieart vor allen anderen sei nicht mit den Prinzipien des Binnenmarkts und der EU-Wettbewerbspolitik in Einklang zu bringen. Die vor 50 Jahren gehegten Hoffnungen, in der Kernenergie eine unerschöpfliche, kostengünstige und umweltfreundliche Energiequelle zu finden, hätten sich nicht erfüllt. Vielmehr könnten solche Erwartungen aus heutiger Sicht an die Erneuerbaren Energien (engl.: *renewable energies*) gestellt werden. Deshalb bedürfe es als Ergänzung, wenn nicht als Alternative zu EURATOM nun eines „EURENEW“-Vertrages, mit dem die Erneuerbaren Energien in Europa gemeinsam gefördert und gestärkt würden.

Die Zukunft des Verfassungsvertrages ist zumindest ungewiss. Ebenso dürfte die Frage offen sein, ob der EAG-Vertrag seinen Dornröschenschlaf fortsetzen kann oder nicht.

(Lfd. Nr. E 11/07 vom 15.03.2007)

Quellen und weiterführende Information:

- Der EURATOM-Vertrag im Internet: <http://europa.eu/scadplus/leg/de/lvb/l27050.htm>
- Übersicht über EU-Rechtsakte im Bereich von Euratom: <http://eur-lex.europa.eu/de/reper/1240.htm>
- Kokott, Juliane (2003) in: Streinz, EUV/EGV, 2003, Art. 305 EGV.
- Schweitzer, Michael; Hummer, Waldemar (1996). Europarecht. Berlin: Metzner/Luchterhand.
- Waldhoff, Christian (2006) in: Callies/Ruffert, Verfassung der Europäischen Union, Kommentar der Grundlagenbestimmung, Art. 1-53.
- Wegener, Bernhard W. (2007). Die Kündigung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM).
- Wolf, Sebastian (2006). Zur Zukunft des Euratom-Vertrags, in: Integration 4/06, S. 297 ff.
- Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Union 2006.
- Europäisches Parlament, Entwurf eines Berichts über die Bewertung von EURATOM – 50 Jahre europäische Atomenergiepolitik (2006/2230(INI)), vom 12.2.2007. Im Internet: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/652/652544/652544de.pdf.
- Das 7. Forschungsrahmenprogramm der EU im Internet: <http://cordis.europa.eu/fp7>.
- Der EURATOM-Programmteil des Rahmenprogramms im Internet: <http://cordis.europa.eu/fp7/euratom> (englisch) bzw. <http://www.forschungsrahmenprogramm.de/euratom.htm> (deutsch).
- Initiative für einen zukünftigen EURENEW-Vertrag: <http://www.eurennew.eu/>.
- Donner, Susanne; Hirschel, Claudia (2005). ITER – Internationaler Thermonuklearer Versuchsreaktor. „Aktueller Begriff“ der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 08.08.2005. Im Internet: http://www.bundestag.de/bic/analysen/2005/2005_08_08b.pdf.
- Lübbert, Daniel (2006). Uran als Kernbrennstoff – Vorräte und Reichweite. Info-Brief der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 27.03.2006. Im Internet: http://www.bundestag.de/bic/analysen/2006/Uran_als_Kernbrennstoff-Vorraete_und_Reichweite.pdf.

Von den Verträgen der Sechs zur Union der 27

Die Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaften

von Dr. Christoph Hellriegel, Fachbereich WD 11

Schon der Name, den die sechs Gründungsmitglieder ihrem Zusammenschluss gaben, drückte eher einen Anspruch aus, als ein Faktum: Die „Europäischen Gemeinschaften“ waren von der Hoffnung getragen, dass sie zukünftig in der Tat „Europa“ würden repräsentieren können, wenn dies auch im Hinblick auf Mittel- und Osteuropa als optimistische, damals wenig realistische Vision erscheinen musste. Die mit rein wirtschaftlichen Erwägungen nicht begründbare Aufnahme ärmerer, wirtschaftlich erst aufstrebender Neumitglieder machte dann auch praktisch deutlich, dass die Gemeinschaften stets mehr sein wollten als ein exklusiver Club wohlhabender westeuropäischer Industrienationen mit vergleichbarem Wirtschaftsniveau und ähnlichen europapolitischen Vorstellungen. Die Erweiterungsfrage ist über 50 Jahre hinweg stets aktuell geblieben und wird auch in Zukunft nichts von ihrer Brisanz verlieren. Nach Ansicht der Kommission ist „die Erweiterungspolitik [...] eines der mächtigsten politischen Instrumente der Europäischen Union.“ Der Jahrestag der Römischen Verträge lädt dazu ein, aus der Rückschau auf die Erweiterungsgeschichte Denkanstöße auch für die gegenwärtigen und künftigen Diskussionen zu gewinnen.

1. Einleitung

Bereits die erste Erweiterungsrunde 1973 bewies, dass ein ambitioniertes Ziel verfolgt wurde: Integration auch mit schwierigen und politisch-philosophisch anders ausgerichteten (Großbritannien) bzw. damals wirtschaftlich deutlich schwächeren Partnern (Irland). Die Erweiterung um die jungen Demokratien Griechenland, Spanien und Portugal, die ihre lähmenden Diktaturen erst einige Zeit zuvor abgeworfen hatten und die wirtschaftlich zu diesem Zeitpunkt weit hinter den bisherigen Mitgliedern zurück waren, zeigte ebenso wie zuletzt auch die große Erweiterungsrunde 2004/2007 mit den ex-kommunistischen Staaten Mittel- und Osteuropas, Zypern und Malta, dass nie ein Kerneuropakonzept verfolgt wurde. Kennzeichnend war im Gegenteil eine **Offenheit** für alle europäischen Länder, die die demokratischen Werte der Mitglieder teilten, die bereit waren, ihre Volkswirtschaften dem Regime der Grundfreiheiten des Gemeinsamen Marktes zu öffnen und die die anderen Politiken mit gestalten wollten. Die Entscheidung, das hohe finanzielle und politische Risiko einzugehen, das in einer solchen libera-

len Aufnahmepolitik durchaus liegt, ist bislang durch wirtschaftliche und politische Dynamik und die bereichernde Vielfalt der Neuen stets mehr als gerechtfertigt worden. Erweiterung muss als eine der Hauptantriebskräfte des europäischen Projekts angesehen werden. Es ist daher zumindest zweifelhaft, ob ein Erweiterungsstopp, ein Innehalten, wie es manche fordern, tatsächlich zu einer Konsolidierung führen kann, oder ob nicht einer solchen „geschlossenen Gesellschaft“ schnell Dynamik und die Offenheit für das Neue abhanden kommen und Stagnation und Rückschritt drohen (vgl. auch: House of Lords 2006).

Die **Römischen Verträge** zwischen den sechs Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaften (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande) waren deutlich „erweiterungsoffen“ angelegt. So heißt es in der Präambel des Vertrages über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25. März 1957: „Entschlossen, durch diesen Zusammenschluss ihrer Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen, und mit der Aufforderung an die anderen Völker Europas, die sich zu dem gleichen hohen Ziel bekennen, sich diesen Bestrebungen anzuschließen“. Art. 237 EWG-Vertrag bestimmte: „Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Gemeinschaft zu werden.“ (Ebs. Art. 97 EGKS-Vertrag, Art. 205 EURATOM-Vertrag) Heute regelt **Art. 49 EU-Vertrag** ganz entsprechend, dass jeder europäische Staat, der die Grundsätze achtet, auf denen die Union beruht (Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit), beantragen kann, Mitglied der Union zu werden.

In der **Praxis der bisherigen Beitrittsverfahren** (dazu Lippert 2006, S. 122) folgte nach der Einleitungs- und Verhandlungsphase (Beitrittsantrag an den Rat, vorläufige Stellungnahme der Kommission, einstimmiger Ratsbeschluss über Verhandlungsaufnahme, Aushandlung des Beitrittsvertrages) die unionsinterne Entscheidungsphase: Nachdem die Verhandlungen abgeschlossen sind und der Text des Beitrittsvertrages feststeht, hört der Rat abschließend die Kommission an. Ist sodann die Zustimmung des Europäischen Parlaments zum Beitritt erfolgt (die in Kenntnis des ausgehandelten Beitrittsvertrages ergeht), beschließt der Rat einstimmig, ob dem Beitrittsantrag stattzugeben ist. Dieser unionsinternen Phase folgt die sog. Vertragsschlussphase, in der die Vertreter der Mitgliedstaaten den bereits ausgehandelten Beitrittsvertrag unterzeichnen. Der Vertrag bedarf dann „der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften“. Er wird bindend, wenn die Ratifikationsurkunden aller Mitgliedstaaten und der

Beitrittsstaaten bei der italienischen Regierung – als Depositar der EU – hinterlegt sind.

2. Erste „Norderweiterung“

Nachdem die Europäische Freihandelszone EFTA – als „Gegen-EWG“ konzipiert – nicht den Erfolg mit sich brachte, den sich einige ihrer Mitglieder von ihr erhofft hatten, stellte Großbritannien schon am 10. August 1961 einen Antrag auf Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften. De Gaulle blieb allerdings konsequent bei seinem „Nein“ zu einem britischen Beitritt, der daher erst eingeleitet werden konnte, als ihm Georges Pompidou 1969 in das Präsidentenamt nachfolgte. Am **1. Januar 1973** wurde **Großbritannien** endlich zusammen mit **Irland und Dänemark** Mitglied der Gemeinschaften – ohne dass eines der Länder zuvor assoziiert gewesen wäre. Der ebenfalls ausgehandelte Beitritt Norwegens wurde im Oktober 1972 durch dessen Bevölkerung in einer Volksabstimmung abgelehnt. Gerade die Partnerschaft mit Großbritannien und Dänemark war häufig auch durch betonte politische Eigenständigkeit und Sonderwege bei verschiedenen Gemeinschaftspolitiken gekennzeichnet. Dänemark machte seine Unabhängigkeit am spektakulärsten durch das „Nein“ in der ersten Volksabstimmung am 2. Juni 1992 zum Maastricht-Vertrag deutlich. Die Zustimmung der Bevölkerung in einem zweiten Referendum am 18. Mai 1993 konnte erst durch Zugeständnisse des Europäischen Rates gewonnen werden, die Dänemark Opt-outs in den Bereichen Euro, Verteidigungs- sowie Innen- und Justizpolitik zubilligten (Piris 2006, S. 25). Wie Großbritannien ist auch Dänemark (und Schweden), obwohl wirtschaftlich dazu in der Lage, nicht der Eurozone beigetreten. Irland schließlich avancierte vom armen, damals noch stark agrarisch geprägten Auswandererland zum post-industriellen High-Tech-Musterland und Magnet für Arbeitnehmer aus den 2004 beigetretenen Staaten Mittel- und Osteuropas. Wie Dänemark hat auch Irland einen bereits ausgehandelten Vertrag beinahe zu Fall gebracht: Am 7. Juni 2001 lehnte die Bevölkerung in einem Referendum den Nizza-Vertrag ab. Nach klarstellenden Erklärungen des Europäischen Rates zur Neutralität Irlands und einer intensiv geführten Kampagne passierte der Vertrag schließlich am 19. Oktober 2002 die zweite Abstimmung.

3. Süderweiterungen

Zum **1. Januar 1981** trat **Griechenland** kurz nach dem Sturz des Obristenregimes den Gemeinschaften bei. Griechenland hatte schon 1962 ein Assoziationsabkommen mit der EWG geschlossen, das unter ande-

rem den Abbau von Handelsschranken vorsah und eine Mitgliedschaft anvisierte. Der Mittelmeeranrainer gehörte in der Folge zu den größten Empfängern von Infrastrukturhilfe. Mit ganz erheblichen Anstrengungen gelang es Griechenland, 2001 Mitglied der Eurozone zu werden: ein Erfolg, den noch wenige Jahre zuvor kaum jemand dem in vielen Regionen fast ausschließlich agrarisch-touristisch ausgerichteten Land zugetraut hätte.

Als uneingeschränkte Erfolgsgeschichte muss auch die sog. Süderweiterung angesehen werden, im Zuge derer **1986 Portugal und Spanien**, die schon 1976 bzw. 1977 Beitrittsanträge gestellt hatten, ohne vorherige Assoziierung Mitglied der Gemeinschaften wurden. Beide Länder waren erst einige Zeit zuvor aus dem Schatten getreten, den die Diktaturen Salazars in Portugal (1932 – 1968) und Francos in Spanien (1939 – 1975) lange Jahre auf das politische Leben geworfen hatten, und erhofften sich – wie schon Griechenland – neben wirtschaftlichen Vorteilen auch eine Stabilisierung ihrer jungen Demokratien. Diese Beweggründe sollten noch einmal bei den Beitritten der Staaten Mittel- und Osteuropas (MOE) eine ganz wesentliche Rolle spielen. Schon gegenüber dieser Erweiterungsrunde waren erhebliche Vorbehalte und Ängste vor allem von Seiten französischer Bauern deutlich geworden, die sich in zum Teil gewalttätigen Protesten gegen die Einfuhr von Agrarprodukten aus beiden Ländern äußerten.

4. Zweite „Norderweiterung“

Demgegenüber stellte sich die Erweiterung um die drei ehemaligen EFTA-Mitglieder **Schweden, Finnland und Österreich** zum **1. Januar 1995** als relativ unkontrovers und in der Praxis unkompliziert dar. Die existierenden Freihandelsabkommen erleichterten den Beitrittsprozess erheblich. Die neuen Mitglieder hatten vor allem deshalb Beitrittsanträge gestellt, da sie – anders als dies im Rahmen des neu geschaffenen Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) möglich gewesen wäre – auch über alle Gemeinschaftspolitiken politisch mitbestimmen wollten. In Norwegen, dessen Beitritt mit ausgehandelt worden war, versagte die Bevölkerung dem Beitrittsvertrag erneut die Zustimmung. Die Schweiz, die 1992 einen Beitrittsantrag gestellt hatte, akzeptierte nicht einmal den EWR (negative Volksabstimmung 1992) und verfolgte auch ihren Beitrittsantrag zu den Gemeinschaften nicht weiter. 2004 beschloss das Parlament aber, den Antrag aufrechtzuerhalten. Die Schweiz ist über eine große Anzahl bilateraler Abkommen eng mit der EU verflochten (Schneider/Thoma 2006).

5. „Osterweiterungen“

Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime in **Mittel- und Osteuropa** (MOE) hatte dort eine ungeheuer dynamische Entwicklung eingesetzt, die einen kompletten Umbau der bisherigen Staats- und Wirtschaftsstrukturen und eine durchgehende Reform sämtlicher Aspekte des öffentlichen Lebens zum Ziel hatte. Diese Dynamik wurde – wie z. T. schon die Oppositionsbewegungen vor der Wende – nicht unwesentlich von der Aussicht auf eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union beeinflusst. Trotz teilweise verbreiteter Skepsis gerade auch der Bevölkerungen der alten Mitgliedstaaten war allen beteiligten Politikern klar, dass das europäische Projekt seine Glaubwürdigkeit verlieren würde, wenn die Union zwar mit Projekten wie der Einführung des Euro die Vertiefung vorantreiben, das dem unfreien Teil Europas lange Jahre hindurch implizit gegebene Versprechen aber nicht einlösen würde, auch die andere, östliche Hälfte des Kontinents bei entsprechenden Anstrengungen in die Gemeinschaft aufzunehmen und die Spaltung Europas zu überwinden. Es war an der Zeit, dass Europa – in den Worten des polnischen Papstes Johannes Pauls II – nicht nur mit einer Lunge sondern „mit zwei Lungen atmete, der westlichen und der östlichen“.

Einen Sonderfall stellte insofern der Beitritt der **DDR** zur Bundesrepublik Deutschland am **3. Oktober 1990** dar, der faktisch zu einer ersten Osterweiterung der EG führte. Auf dem Gipfel in Dublin am 28. April 1990 hatten die Staats- und Regierungschefs der EG allerdings festgestellt, dass diese Gebietserweiterung ohne Änderung des Primärrechts der Verträge auf dem Wege „technischer Anpassung“ bestehenden Sekundärrechts durchgeführt werden könne.

Der komplexe Beitrittsprozess der MOE-Staaten (**Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn**) sowie **Maltas und Zyperns** soll hier nicht noch einmal nachgezeichnet werden (vgl. etwa Lippert 2006, 125 f.; Pinder 2001, 127 ff.). Wichtige Meilensteine waren die als sog. „Europaabkommen“ bezeichneten Assoziationsabkommen mit den MOE-Staaten, die eine Beitrittsperspektive eröffneten, und die „Heranführungsstrategie“, die sich auf Hilfsprogramme (z. B. PHARE) und Beitrittspartnerschaften stützte. Als Leitlinien für die Beitrittsverhandlungen dienten vor allem die vom Europäischen Rat in Kopenhagen im Juni 1993 beschlossenen sog. **Kopenhagener Kriterien**. Voraussetzungen einer Mitgliedschaft sind danach (1) „eine institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ord-

nung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten“; (2) eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten; (3) die Übernahme der aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen sowie die Fähigkeit, sich die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen. Auf der anderen Seite wurde aber durchaus bereits anerkannt, dass auch die „Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, [...] ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar[stellt].“

Nachdem 1998 zuerst nur **Beitrittsverhandlungen** mit einer ersten Runde der am besten vorbereiteten sechs Kandidaten (Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern) aufgenommen worden waren, weitete man 2000 die Beitrittsgespräche auch auf Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Malta aus. Schließlich gelang es doch zehn Anwärtern, gleichzeitig auf den Punkt genau die Beitrittsreife zu erreichen. Nur Rumänien und Bulgarien mussten eine Verschiebung hinnehmen. Die Zustimmung des Rates zum Beitritt erfolgte am 14. April 2003, der Beitrittsvertrag wurde feierlich am 16. April 2003 in Athen unterzeichnet. Zum **1. Mai 2004** traten dann die zehn Neumitglieder der Union bei. Die Kommission zieht eine positive Bilanz der Osterweiterung, die sie als wichtigen Beitrag zu mehr Frieden, Stabilität und wirtschaftlicher Entwicklung ansieht, und betont das gewachsene politische und wirtschaftliche Gewicht und die besseren Verhandlungspositionen der EU in der Welt sowie den wirtschaftlichen Erfolg für Alt- und Neumitglieder (vgl. Kommission 2006). Zwischenzeitlich hat eine Mehrheit der Altmitgliedstaaten beschlossen, mögliche Übergangsfristen nicht zu verlängern und seine Arbeitsmärkte vollständig oder teilweise für Arbeitnehmer aus den Neumitgliedstaaten zu öffnen. Slowenien gelang es sogar, zum 1. Januar 2007 bereits Mitglied der Eurozone zu werden.

Zum **1. Januar 2007** schließlich traten **Rumänien und Bulgarien**, als „Nachzügler“ der großen Gruppe von 2004 der EU bei. Ihnen war schon zuvor der Termin 2007 bzw. spätestens 2008 zugesagt worden – was aufgrund z. T. fortbestehender gravierender Probleme gerade im Bereich Justiz und Inneres im Nachhinein kritisiert worden ist. Auch bei diesem Beitritt wurden, wie schon beim Beitritt der Zehnergruppe, diverse Schutzklauseln und Übergangsfristen vereinbart, um den Über-

gang reibungsloser zu gestalten. Zudem sind Monitoringverfahren nach dem Beitritt vorgesehen (vgl. Hellriegel 2006).

6. Ausblick

Während einige der künftigen Erweiterungen der Union bereits absehbar erscheinen, wird über andere Beitrittsaspiranten und über eine grundsätzliche Erweiterungsstrategie weiter heftig gestritten. Zurzeit gibt es drei Beitrittskandidaten und mehrere potenzielle Bewerberländer.

Von den zurzeit laufenden Beitrittsverhandlungen sind sicher die mit **Kroatien**, die am 3. Oktober 2005 begonnen wurden, als konkreteste anzusehen. Kroatien ist aktuell in einer Beitrittspartnerschaft mit der EU verbunden, deren Prioritäten nunmehr von Kroatien nach einem selbst aufgestellten Zeitplan mit spezifischen Maßnahmen umgesetzt werden müssen. Der ehemaligen jugoslawischen Republik **Mazedonien** verlieh der Europäische Rat im Dezember 2005 den Status eines Kandidatenlandes, ohne dass bereits Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden. Bislang ist davon auszugehen, dass auf lange Sicht – bei Erfüllung der Kopenhagener Kriterien – der gesamte **Westbalkan** (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Serbien, Montenegro und ggf. Kosovo) Aussichten hat, in die EU aufgenommen zu werden. Der Europäische Rat hat die Möglichkeit der Mitgliedschaft dieser Länder mehrfach bestätigt. Schon jetzt sind die EU und die Westbalkanländer über „Europäische Partnerschaften“ und teilweise über Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen miteinander verbunden. Der Integrationsprozess, der „Stabilität Sicherheit und Wohlstand“ mit sich bringen soll, wird von jährlichen Fortschrittsberichten begleitet (vgl. Schneider/Thoma 2006; Kommission 2007).

Die **Türkei** verbindet mit der EU schon seit langem eine enge Partnerschaft. Vom Assoziationsabkommen vom 12. September 1963, das noch keine eindeutige Beitrittsperspektive eröffnete, über den Beitrittsantrag 1987, die Zollunion 1996 und die Anerkennung als Beitrittskandidat 1999, bis hin zum Beschluss zur förmlichen Aufnahme von Beitrittsverhandlungen am 3. Oktober 2005 vergingen über 40 Jahre, ohne dass zum jetzigen Zeitpunkt klar wäre, wie das endgültige Verhältnis der EU zur Türkei aussehen wird. Beitrittsbefürworter, die in erster Linie auf wirtschaftliche und geopolitische Vorteile eines Beitritts hinweisen und betonen, dass gegebene Zusagen eingehalten werden müssen, rechnen selbst mit außergewöhnlich langen Fristen bis zu einem Beitritt (15 bis 20 Jahre), falls die Entscheidung für eine Mitgliedschaft fällt. Beitrittsgegner, die nach Alternativen für eine Vollmitgliedschaft suchen, betonen demgegenüber regelmäßig vor allem die

schwierige Lage der Menschenrechte, die nicht endgültig gesicherte demokratische Stabilität des Landes, die Rolle des Militärs, die Größe der Bevölkerung, die das Land zum dominierenden EU-Akteur machen würde, sowie die schwieriger zu fassenden Fragen der „Entgrenzung Europas“ und danach, wie ein Türkei-Beitritt die politisch-kulturelle Identität Europas verändern würde. Auch auf türkischer Seite wird zunehmend gefordert, eine nüchterne Bilanz der Vor- und Nachteile vorzunehmen, die ein Weiterverfolgen des Beitrittsprozesses für die Handlungsoptionen des Landes bringt: Ein kompletter Umbau der inneren Strukturen der Türkei nach von Brüssel vorgegebenen Leitlinien, an dessen Ende keine Vollmitgliedschaft steht, ist für viele Kritiker nicht hinnehmbar. In letzter Zeit verdunkelt vor allem die Zypern-Frage in allen ihren Facetten die Perspektiven der laufenden Beitrittsverhandlungen (dazu: Schneider/Erdoğan 2006). Am 11. Dezember 2006 beschloss der Rat die Verhandlungen mit der Türkei für acht der 35 Verhandlungskapitel auszusetzen.

Neben diesen konkreten Beitrittsprozessen steht die abstrakte Frage nach den Konturen einer sinnvollen Europäischen Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik auch in längerfristiger Perspektive. Die Kommission präsentierte im November 2006 ihre Mitteilung zur **Erweiterungsstrategie** (ausführlich: Baddenhausen 2006). Neben der positiven Bilanz bisheriger Erweiterungen (s. o.) betont sie für die künftigen Erweiterungen die Konsolidierung der Verpflichtungen, Konditionalität und Kommunikation. Automatismen sollen vermieden werden. Wichtigstes neues Instrument im Beitrittsprozess sind sog. Benchmarks, d. h. Werte als Maßstab für Leistungsvergleiche, bei deren Nichterfüllung Verhandlungskapitel ausgesetzt werden können. Zentral sind auch ein transparenteres Vorgehen und ein intensiverer Dialog mit der Zivilgesellschaft, um Vorbehalten zu begegnen. Schließlich geht ein angehängter Sonderbericht auf die Fähigkeit der Union ein, neue Mitglieder zu integrieren: Vor jeder neuen Erweiterung müsse die EU über Inhalt und Umfang notwendiger innerer und institutioneller Reformen entscheiden. Im Hinblick auf die oft kritisierte frühe Festlegung von Beitrittsdaten beschloss der Europäische Rat im Dezember 2006, zukünftig erst dann einen Beitrittstermin festzulegen, wenn die Verhandlungen kurz vor dem Abschluss stehen.

Die EU unterhält zurzeit die verschiedenartigsten „**Nachbarschaftsbeziehungen**“ zu näheren und fernen Ländern vor allem im östlichen und im mediterranen Raum (umfassend: Schneider 2007; Schneider 2006; Schneider/Thoma 2006; Kommission 2007, S. 168 ff.). Die lebhaft diskutierte, die seit längerem über neue Konzepte der abgestuf-

ten Integration oder den sog. EWR-Plus geführt wird (der u. a. vom EP ins Spiel gebracht wurde), lässt sich durch den Wunsch erklären, in Zukunft nicht nur über die Alternative der Vollmitgliedschaft als Zielpunkt von Integrationsbemühungen zu verfügen. Vor allem Partnern, die aus Sicht der EU ihre eigene Integrationsfähigkeit überfordern würden, soll ein attraktives „Minus“ zur Vollmitgliedschaft angeboten werden, das nicht mehr als Zurückweisung soll interpretiert werden können (kritisch dazu: House of Lords 2006).

Letztlich stehen hinter diesen Fragen nach den Grenzen Europas und der Integrationsfähigkeit eben zum einen politisch-philosophische Grundüberzeugungen über die Finalität der Europäischen Union (Schlagwort: Bundesstaat oder Freihandelszone) und zum anderen ganz handfeste praktische Erwägungen, welchen wirtschaftlich-politischen Nutzen eine konkrete Erweiterung bringt und welche Risiken demgegenüber damit verbunden sind. Die Europäische Union hat als politisches Projekt keine direkten Vorläufer und Vorbilder, sie ist im wahrsten Sinne eine Konstruktion sui generis. Daraus folgt aber auch, dass eben nicht von vorneherein klar sein kann, wo Europa endet, welche Mitgliederzahl eine Union noch handlungsfähig lässt und bei welcher Zahl eine EU nur noch als „regionale Unterorganisation der UN“ erscheinen und durch Überdehnung ihren besonderen Charakter verlieren würde. Eine quasi-empirische Festlegung der „Grenzen Europas“ kann es nicht geben. Die Kommission verweist insofern zu Recht darauf, dass der Begriff „europäisch“ sich aus geographischen, historischen und kulturellen Elementen zusammensetzt, die gemeinsam zur europäischen Identität beitragen. Die Frage nach den Grenzen Europas ist daher letztlich vor allem eine politische Frage, die nur politisch von gewählten Repräsentanten ihrer Völker oder durch die Völker selbst in Referenden entschieden werden kann. Es bleibt zu hoffen, dass die Politiker bei diesen Entscheidungen die Bereitschaft ihrer Wähler, über kurzfristige Bedenken und Ängste hinweg zu sehen und auch pragmatischen Visionen zu folgen, nicht unterschätzen. Die Gründer der Gemeinschaften wussten einerseits um die Bedeutung langfristiger Planungen, andererseits aber auch um die Notwendigkeit, Raum für Ungewissheiten zu lassen und um die Gefahr, heute schon endgültige Entscheidungen zu treffen, die künftigen Generationen Entwicklungsmöglichkeiten verbauen würden. Wer weiß schon sicher vorherzusagen, wie sich bestimmte Beitrittsaspiranten in 20 Jahren entwickeln werden, welche geopolitischen Probleme sich dann stellen und welche innere Struktur die EU zu diesem Zeitpunkt haben wird?

(Lfd. Nr. E 12/07 vom 14.03.2007)

Quellen:

- Baddenhausen, Heike, Kommissionsmitteilung zur Erweiterungsstrategie, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa-Thema 61/06 v. 12.12.2006.
- Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union, Brüssel/Luxemburg 2007.
- Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen für den Zeitraum 2006 – 2007 mit Sonderbericht über die Fähigkeit der EU zur Integration neuer Mitglieder, KOM(2006) 649 endg.
- Hellriegel, Christoph, Schutzklauseln und Übergangsfristen im Vertrag über den EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa-Thema Nr. 45/06 vom 21.9.2006.
- United Kingdom Parliament, House of Lords, Select Committee on European Union, Fifty-Third Report, 7. November 2006, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200506/ldselect/ldecom/273/27302.htm>>.
- Lippert, Barbara, Erweiterung, in: Weidenfeld/Wessels, Europa von A bis Z, 9. Auflage, Berlin 2006.
- Pinder, John, The European Union, A Very Short Introduction, Oxford University Press 2001.
- Piris, Jean-Claude, The Constitution for Europe, A Legal Analysis, Cambridge University Press 2006.
- Schneider, Jörg, Schwerpunktthemen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im südlichen Mittelmeerraum- Eine Bestandsaufnahme, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa-Thema 4/07 v. 1.2.2007.
- Schneider, Jörg / Erdön, Arzu, Der Zypernkonflikt und seine Auswirkungen auf die EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa-Thema Nr. 46/06 v. 26.11.2006.
- Schneider, Jörg / Thoma, Barbara, Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-) Drittstaaten – Vom Handelsabkommen zum EWR Plus, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa-Thema Nr. 26/06 v. 8.5.2006.
- Schneider, Jörg, Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa-Thema Nr. 55/06 v. 23.1.2006.

Weiterführende Literatur:

- Brunn, Gerhard, Die Europäische Einigung von 1945 bis heute, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2004.
- Judt, Tony, Postwar, A History of Europe Since 1945, New York: Penguin 2006.
- Olivi, Bino, L'Europe difficile, Paris: Gallimard 2001.

Subsidiarität

– Testlauf für nationale Parlamente –

von Valentin Wasilew, Fachbereich WD 11

Das Subsidiaritätsprinzip verlangt, dass staatliche Entscheidungen möglichst nahe beim Bürger getroffen werden. Durch den Vertrag von Maastricht in den EG-Vertrag eingefügt und im Vertrag von Amsterdam konkretisiert, konnte das Prinzip nur zum Teil ein Ausufern der Gemeinschaftstätigkeit verhindern. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) brächte hier eine Verbesserung, indem er den nationalen Parlamenten ein Mitspracherecht gewährt. Doch auch ohne ein schnelles Inkrafttreten des VVE positionieren sich die nationalen Parlamente derzeit neu: Im Rahmen der COSAC führen sie – auf der Grundlage des geltenden Rechts – Testläufe zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle durch. Die primär unter dem Gesichtspunkt der Subsidiaritätsprüfung erfolgende frühzeitige und intensivere Beschäftigung mit EU-Vorlagen könnte die Parlamente in die Lage versetzen, das Handeln ihrer Regierungsvertreter im Rat insgesamt besser zu kontrollieren.

I. Zum Subsidiaritätsprinzip nach geltendem Recht

„Maastricht“

Das Subsidiaritätsprinzip wurde durch den Vertrag von Maastricht (1992/93) im EG-Vertrag (EGV) in Art. 5 Abs. 2 verankert. Als Teil der „Kompetenztrias“ ist es zwischen dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1) und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 3) positioniert. Art. 5 EGV Abs. 2 lautet:

„In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.“

„Amsterdam“

Der Vertrag von Amsterdam (1997/99) fügte zwei Protokolle in den EGV ein, die das Subsidiaritätsprinzip konkretisieren. Sie gehören zum Primärrecht. Das „Protokoll (Nr. 9) über die Rolle der einzelstaatlichen

Parlamente in der Europäischen Union (1997)“ gibt der COSAC die Möglichkeit, Beiträge zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vorzulegen. Im „Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (1997)“ finden sich materielle „Leitlinien“ zur Anwendung des Prinzips.

Rechtsprechung des EuGH zum Subsidiaritätsprinzip

Zur bisherigen Rechtsprechung des EuGH zum Subsidiaritätsprinzip finden sich in der Literatur – soweit ersichtlich – ausschließlich negative Einschätzungen. Vorgeworfen wird dem EuGH, dass er in zahlreichen Verfahren die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips lediglich lapidar feststellte, ohne sich näher mit Art. 5 Abs. 2 EGV auseinanderzusetzen und dass er in den wenigen Entscheidungen, in denen er sich eingehender mit der Wahrung des Subsidiaritätsprinzips befasste, nicht dem in Art. 5 Abs. 2 EGV vorgegebenen zweistufigen Prüfungsmodell (Erforderlichkeitsprüfung und Effizienzprüfung) folgte, sondern – vor dem Hintergrund seiner „effet utile“-Rechtsprechung – einen „Automatismus“ zwischen Harmonisierungskompetenz und Erforderlichkeit gemeinschaftsweiten Vorgehens annehme.

Bisher hat der EuGH noch keinen Rechtsakt wegen eines Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip aufgehoben.

Die Wirksamkeit des Prinzips im politischen Bereich

Unterschiedlich beurteilt das Schrifttum, ob sich das Subsidiaritätsprinzip im politischen Bereich bewährt habe. Während auf der einen Seite konstatiert wird, dass das Prinzip in der Praxis der europäischen Verhandlungen „eine nachweisbare Rolle“ spiele (Albin), wird andererseits betont, dass sich aus dem Grundsatz auch bei der politischen Debatte in Kommission, Parlament und Ministerrat nicht „zwingend die Unzulässigkeit einer Maßnahme ableiten“ lasse (Würmeling), die Subsidiarität zudem in nicht wenigen Fällen als vorgeschobenes Argument diene.

II. Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE)

Das Inkrafttreten des VVE brächte eine erhebliche Aufwertung der Rolle der nationalen Parlamente im Bereich der Subsidiaritätskontrolle mit sich. Bisher waren die nationalen Parlamente darauf beschränkt, auf die Europapolitik ihrer Regierung Einfluss zu nehmen; der VVE macht sie zu Playern auf europäischer Ebene, indem er ihnen die Möglichkeit der di-

rekten Einflussnahme auf EU-Entscheidungsprozesse (bis hin zu einem Klagerecht) verleiht.

Die Arbeitsgruppe „Subsidiarität“ des Europäischen Konvents gelangte zu der Auffassung, dass es sich beim Subsidiaritätsprinzip „um ein im Wesen politisches Prinzip handelt“. Ihre Vorschläge finden sich weitgehend in den neu formulierten Vorschriften zur Subsidiarität. Art. I-11 Abs. 3 VVE lautet:

„Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. [...] Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in jenem Protokoll [über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit] vorgesehenen Verfahren.“

Neu ist hier u.a. die explizite Erwähnung der regionalen und lokalen Ebene. Zwar war diese Ebene nach der h.M. in der Literatur bereits vom schlichten Begriff des Mitgliedstaats nicht ausgeschlossen, gleichwohl bedeute diese explizite Anerkennung nationaler dezentraler Verfassungsstrukturen eine Stärkung derselben.

Neufassung der Protokolle: Die neue Aufgabe der nationalen Parlamente

Auch die Protokolle „über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ und „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ würden bei einem Inkrafttreten des VVE neu gefasst. In der Neufassung wird das Beteiligungsverfahren der nationalen Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle ausführlich geregelt. Die Kommission übermittelt jedem einzelstaatlichen Parlament ihre Rechtsetzungsvorschläge zum gleichen Zeitpunkt wie dem Gemeinschaftsgesetzgeber (Rat und Europäisches Parlament). Die Parlamente erhalten die Möglichkeit, binnen sechs Wochen nach der Übermittlung in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, „weshalb der Entwurf ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist“. Solche Stellungnahmen sind von Kommission, Rat und EP zu berücksichtigen; erreicht die Anzahl dieser Stellungnahmen ein bestimmtes Quorum, so ist der Entwurf zu überprüfen. Dabei verfügt jedes nationale Parlament über zwei Stimmen, „die nach dem je-

weiligen System des nationalen Parlaments aufgeteilt sind“; für Deutschland heißt das: Bundestag und Bundesrat verfügen über jeweils eine Stimme. Die nationalen Parlamente bzw. deren Kammern können „die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen“ konsultieren, sind dazu aber aus europarechtlicher Sicht nicht verpflichtet.

Daneben können die nationalen Parlamente durch den EuGH überprüfen lassen, ob ein „Europäischer Gesetzgebungsakt“ das Subsidiaritätsprinzip beachtet.

Nicht umfasst vom Prüfungsmaßstab der Subsidiaritätsrüge und der Subsidiaritätsklage ist die Frage der Verhältnismäßigkeit des Rechtsakts. Dabei ist aber zu beachten, dass das Subsidiaritäts- eng mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip verknüpft ist: Ein Verstoß gegen das Letztere dürfte oft auch einen Subsidiaritätsverstoß bedeuten. Wo genau der EuGH die Grenze zwischen Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip ziehen werde bzw. würde, bleibt aus Sicht der Literatur abzuwarten.

Auch wird erwartet, dass sich der EuGH „aufgrund der erheblichen Bewertungsspielräume in Art. 1-11 Abs. 3 VVE, deren Ausfüllung zunächst der Rechtsetzung vorbehalten bleiben muss, in richterlicher Zurückhaltung üben“ (Silberhorn) und einen Europäischen Gesetzgebungsakt nur bei offenkundigen Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip für nichtig erklären werde.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der neue Kontroll- und Frühwarnmechanismus die kompetenzbegrenzende Funktion des Subsidiaritätsprinzips verbessern und zu einer Stärkung der demokratischen Legitimation europäischer Rechtsetzung beitragen könnte. Dabei wird sich zeigen müssen, inwieweit der Frühwarnmechanismus nicht nur ein – gezielt einzusetzendes – Blockade-, sondern auch ein Gestaltungsinstrument sein kann. Die intensivere und frühzeitigere Beschäftigung mit europäischen Rechtsetzungsakten könnte es den nationalen Parlamenten auch erleichtern, das Handeln der Regierungsvertreter im Rat zu kontrollieren. Die Kürze der Sechswochenfrist macht eine verstärkte Vernetzung der nationalen Parlamente – unter Einschluss der neuen Informationsaustausch-Plattform IPEX – unabdingbar.

III. Testläufe zur Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle im Rahmen der COSAC

Eine Koordinierungsfunktion legt das neue Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (auch) für die COSAC fest. In Art. 10 des Protokolls heißt es:

„[...] Diese Konferenz [der Europa-Ausschüsse der Parlamente] fördert ferner den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, einschließlich ihrer Fachausschüsse. [...]“

Pilot-Projekt

Diesem Auftrag folgend, vereinbarte die XXXII. COSAC im November 2004 in Den Haag – kurz nach der feierlichen Unterzeichnung des VVE in Rom durch die Staats- und Regierungschefs – die Durchführung eines Pilot-Projekts zur Überprüfung eines Rechtsetzungsvorschlags der EU-Kommission unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität. Dabei wurde das so genannte „3. Eisenbahnpaket“ untersucht, und zwar unter der Fiktion des bereits erfolgten Inkrafttretens des VVE. In einem Aide-mémoire wurden die technischen Details festgelegt. Mitte Mai 2005 diskutierte die XXXIII. COSAC in Luxemburg die Ergebnisse des Pilotprojekts. Die Konferenz hielt die Begründung der Kommission hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips für nicht ausreichend – trotz der bereits nach geltender Rechtslage („Nizza“) bestehenden Begründungspflicht – und rief die Kommission dazu auf, in Zukunft detailliertere Argumente zu liefern. Daneben hielt die Konferenz weitere Arbeiten für erforderlich, um die Unterscheidung von Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip zu klären, und beschloss die Durchführung eines zweiten Pilotprojekts.

Nur wenige Wochen später beendeten die Völker Frankreichs und der Niederlande die Hoffnung auf ein – jedenfalls schnelles – Inkrafttreten des VVE. Wie soll(t)en die nationalen Parlamente darauf reagieren? Durfte die vor Augen stehende Zunahme an Macht und die mögliche Erhöhung von Legitimation und Transparenz europäischer Rechtsetzung aus der Hand gegeben werden? Das Momentum schien gegeben, um dies nicht geschehen zu lassen, wie sich u.a. an der unter österreichischem Ratsvorsitz im April 2006 veranstalteten Europäischen Subsidiaritätskonferenz zeigte („Europa fängt zu hause an“).

Erster Testlauf Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle

Die XXXIV. COSAC reagierte im Oktober 2005 in London, indem sie auf die bereits nach geltendem Recht („Nizza“) bestehende Rolle der nationalen Parlamente hinwies und einen „Testlauf Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle“ anregte:

„The XXXIV COSAC, recalling the existing scrutiny role of national parliaments, the provisions on subsidiarity in the Amsterdam Treaty and the fact that the Protocol on the Role of National Parliaments gives

COSAC a role specifically in relation to subsidiarity, decided to encourage national parliaments to conduct a subsidiarity and proportionality check on a forthcoming EU legislative proposal or proposals. The check should be carried out with due respect for national parliaments' internal work programmes, legal frameworks and traditions. COSAC agreed that, for those national parliaments which wish to participate, the check should operate as follows [...]"

Dieser Testlauf, der auf Basis des geltenden Rechts vom 17. Juli bis zum 27. September 2006 stattfand, umfasste im Unterschied zum Pilot-Projekt auch die Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Sechswochenfrist wurde beibehalten; sie findet sich im geltenden Recht im Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union in Nr. I. 3. und legt dort den Zeitraum fest, der zwischen der Unterbreitung eines Vorschlags für einen Rechtsakt an den Rat und das Europäische Parlament und der Beschlussfassung im Rat liegen muss.

Zweiter Testlauf Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle

Die Kommission reagierte ihrerseits auf die Verfassungskrise, indem sie seit September 2006 ihre Rechtsetzungsvorschläge direkt den nationalen Parlamenten zuleitet. Der Europäische Rat vom 15./16. Juni 2006 in Brüssel begrüßte dieses Vorhaben. Er ersuchte die Kommission, die Stellungnahmen der nationalen Parlamente gebührend zu berücksichtigen. Die Parlamente forderte er auf, verstärkt im Rahmen der COSAC zusammenzuarbeiten. Dieser Forderung schloss sich die Konferenz der Präsidenten der Parlamente der Mitgliedstaaten der EU auf ihrem Treffen in Kopenhagen im Sommer 2006 an. (Das Thema „Verbesserung der interparlamentarischen Kooperation“ wird auch auf der Tagesordnung der nächsten Konferenz in Bratislava Ende Mai 2007 stehen.)

Näher eingegangen wird im Folgenden auf den zweiten „Testlauf Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitskontrolle“ im Rahmen der COSAC, der vom 30. Oktober bis zum 11. Dezember 2006 stattfand. Kontrolliert wurde ein Richtlinienvorschlag der Kommission über die Vollendung des Binnenmarktes für Postdienste (KOM[2006] 594 vom 18. Oktober 2006). Die Ergebnisse dieses Testlaufs sind in einem Bericht des COSAC-Sekretariats vom Januar 2007 zusammengefasst. Zum Zeitpunkt des Testlaufs hatte die EU 25 Mitgliedstaaten, von denen 13 ein Einkammerparlament und 12 ein Zweikammerparlament haben, insgesamt also 37 nationale Parlamentskammern. Der Beginn des Testlaufs war u.a. mit Blick auf die Information der Kommission festgelegt worden, dass bis Ende Oktober alle Übersetzungen vorlägen. De facto gelang das nicht

für die neun neuen Amtssprachen, so dass für „deren“ Parlamente/Parlamentskammern nur fünf Wochen zur Verfügung standen.

Zehn Kammern aus neun Mitgliedstaaten gelang die Einhaltung der Deadline 11. Dezember 2006 (darunter vier aus den neuen Mitgliedstaaten). Bis Ende Januar 2007 erhöhte sich die Zahl auf 27 Parlamente aus 21 Mitgliedstaaten (darunter der Deutsche Bundestag und der Bundesrat). Die IPEX-Datenbank wurde von 20 Parlamentskammern aus 16 Mitgliedstaaten genutzt. In 22 Fällen nahm der jeweilige EU-Ausschuss teil, zusätzlich in 14 Fällen ein Fachausschuss. In den verbleibenden Fällen wurde die Kontrolle ausschließlich durch Fachausschüsse durchgeführt – ohne Beteiligung des EU-Ausschusses. Das jeweilige Parlamentsplenum war nur in den wenigsten Fällen beteiligt, darunter im deutschen Bundesrat. Das ungarische Parlament erklärte, dass eine Beteiligung des Plenums nur dann vorgesehen sei, wenn der EU-Ausschuss eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips feststelle. Die nationalen Regierungen waren durchweg involviert. Regionale Parlamente wurden einzig im Vereinigten Königreich konsultiert; der Bundesrat tat dies nicht, da er dies für eine Aufgabe der jeweiligen Länderregierung hält. Eine förmliche Zusammenarbeit in Zweikammerparlamenten fand nur in Slowenien und den Niederlanden statt; in einigen weiteren fand ein informeller Austausch auf Verwaltungsebene statt. In fünf Staaten wurde für den Testlauf ein Verfahren angewandt, das mit den Maßnahmen übereinstimmt, die für das Frühwarnsystem nach den Regeln des VVE vorgesehen sind.

Hinsichtlich des inhaltlichen Ergebnisses des Testlaufs ergibt sich kein ganz einheitliches Bild: Einzig das Parlament Luxemburgs nahm eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips an; der deutsche Bundesrat stellte die Rechtsgrundlage für eine bestimmte Vorschrift in Frage. Fünf Parlamentskammern hielten darüber hinaus die Begründung der Kommission hinsichtlich der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips für unzureichend. Sieben Parlamentskammern konstatierten eine Verletzung des Verhältnismäßigkeitsprinzips oder äußerten jedenfalls diesbezügliche Vorbehalte. Sechs Parlamentskammern hatten Zweifel an den von der Kommission vorgebrachten Argumenten hinsichtlich der Einhaltung dieses Prinzips.

Zwei Hauptprobleme wurden während des Testlaufs deutlich: Zum einen merkten sechs Parlamentskammern an, dass es die Kürze der Frist nicht erlaubte, die normalen parlamentarischen Verfahren anzuwenden. Zum anderen wurde berichtet, dass es oft schwer gewesen sei, an Informationen aus anderen Parlamenten zu gelangen; die IPEX-Home-

page sei nicht ausreichend genutzt worden. In diesem Zusammenhang regte das estnische Parlament eine englische Übersetzung derjenigen Stellungnahmen an, in denen ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip festgestellt wird.

Der Bericht des COSAC-Sekretariats zieht zwei Schlussfolgerungen: Die Parlamente sollten ein gemeinsames Verständnis des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips entwickeln und sie sollten sich dort nicht auf Fragen der Subsidiarität beschränken, wo ein Beitrag zum Inhalt des Vorschlags berechtigt erscheine.

IV. Ausblick

Die nationalen Parlamente werden sich von der europäischen Bühne nicht mehr verdrängen lassen. Auch ohne ein Inkrafttreten des VVE wird das Thema Subsidiarität auf der Tagesordnung bleiben. Es gilt, in und zwischen den Parlamenten effiziente und effektive Verfahren zu etablieren, die sie auf europäischer Ebene wahrnehmbar machen und die dabei nicht nur kompetenzschützende, sondern auch gestalterische Wirkungen entfalten. Abzuwarten bleibt indes, wie ernst die Kommission die Beiträge der nationalen Parlamente nehmen wird.

(Lfd. Nr. E 13/07 vom 13.03.2007)

Quellen und Literatur:

Die einschlägigen Dokumente der COSAC finden sich auf deren Homepage (<http://www.cosac.eu>) in den Kategorien „Documents“ und „In focus“/“L'actualité“. – Weiterführende Literatur zum Thema Subsidiarität findet sich bei Christian Callies (siehe unten).

- COSAC Secretariat: Aide-mémoire for Pilot project to test the subsidiarity early-warning mechanism in the Constitutional Treaty on the 3rd Railway Package, 22 February 2005.
- COSAC Secretariat: Report on the results of COSAC's Pilot project on the 3rd Railway Package to test the „Subsidiarity early warning mechanism“, May 2005.
- COSAC: Contribution adopted by the XXXIII COSAC, Luxembourg, 17-18 May 2005.
- COSAC: Contribution and Conclusions adopted by the XXXIV COSAC, London, 9-11 October 2005.
- COSAC: Contribution adopted by the XXXV COSAC, Vienna, 22-23 May 2006.
- COSAC Secretariat: Aide-mémoire for the subsidiarity and proportionality check on the Commission proposal for the full accomplishment of the Internal Market for Postal Services, ohne Datum.
- COSAC Secretariat: Sixth bi-annual report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny, November 2006.
- COSAC: Contribution adopted by the XXXVI COSAC, Helsinki, 20-21 November 2006.
- COSAC Secretariat: Report on the results of the subsidiarity and proportionality check coordinated by COSAC on the Commission proposal for a Directive concerning the full accomplishment of the internal market of Community postal services, January 2007.

- COSAC Secretariat: Annex to the report on subsidiarity and proportionality check 2/2006 coordinated by COSAC: National Parliaments' replies to the questionnaire, January 2007.
- **Europäischer Konvent:** Schlussfolgerungen der Gruppe I „Subsidiaritätsprinzip“, CONV 286/02 vom 23.9.2002.
- **Folketinget:** Conference of Speakers of EU Parliaments, Presidency Conclusions, Copenhagen, 1 July 2006, <http://www.eu-speakers.org/upload/application/pdf/270746a2/Conslutoints%20-%20final%20-%20rev.pdf> [letzter Zugriff: 12.3.2007].
- **Rat der Europäischen Union:** Europäischer Rat (Brüssel), 15./16. Juni 2006, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ratsdok. 10633/1/06 REV 1 vom 17.7.2006.
- **Silke Albin:** Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – Anspruch und Rechtswirklichkeit, in: NVwZ 2006, Heft 6, S. 629-635.
- **Christian Callies:** Kommentierung zu Art. I-11, in: ders./Matthias Ruffert (Hrsg.): Verfassung der Europäischen Union – Kommentar der Grundlagenbestimmungen, 2006.
- **Christina Engemann:** Titel III: Die Zuständigkeiten der Union, in: ZEI (Hrsg.): Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents – Bewertung der Strukturentscheidungen, Discussion Paper C 124, 2003, S. 38-46, http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c124_zei.pdf [letzter Zugriff: 8.3.2007].
- **Thomas Fischer:** Kompetenzordnung und Handlungsinstrumente – Verhaltene Reformansätze im Konventsentwurf, CAP Positionen, 1.7.2003, <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2003/kompetenzordnung.php> [letzter Zugriff: 8.3.2007].
- **Hans Hofmann:** Europäische Subsidiaritätskontrolle in Bundestag und Bundesrat – Das 8. Berliner Forum der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG), in: ZG 2005, S. 66-76.
- **Arno Kahl:** Das Subsidiaritätsprinzip im EGV vor und nach dem Inkrafttreten von Amsterdam, in: Juristische Blätter, Jg. 121 (1999), S. 701-710.
- **Alexander Kees:** Die Rechtsnatur der Subsidiaritätsklage nach dem Europäischen Verfassungsvertrag, in: ZEuS 2006, Heft 3, S. 423-439.
- **Christian Koenig / Ralph Alexander Lorz:** Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, in: JZ 2004, S. 167-173.
- **Ute Mager:** Die Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Verbesserter Schutz vor Kompetenzverlagerungen auf die Gemeinschaftsebene?, in: ZEuS 2003, S. 471-484.
- **Andreas Maurer / Peter Becker:** Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente – Herausforderungen des EU-Verfassungsvertrags für den deutschen Parlamentarismus, SWP-Studie, Juni 2004, http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=1354 [letzter Zugriff: 9.3.2007].
- **Jürgen Meyer / Sven Hölscheid:** Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents, in: EuZW 2003, S. 613-621.
- **François-Xavier Priollaud / David Siritzky:** La Constitution européenne – Texte et commentaires, 2005.
- **Christoph Ritzer / Marc Ruttloff:** Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips: Geltende Rechtslage und Reformperspektiven, in: EuR 2006, Heft 1, S. 116-137.
- **Meinhard Schröder:** Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konventsentwurf für eine europäische Verfassung, in: JZ 2004, S. 8-13.
- **Thomas Silberhorn:** Die Neugestaltung der Beteiligung des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Erhard Busek / Waldemar Hummer (Hrsg.): Die Konstitutionalisierung der Verbandsgewalt in der (neuen) Europäischen Union, 2006, S. 173-196.
- **Joachim Wuermeling:** Kalamität Kompetenz: Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem Verfassungsentwurf des EU-Konvents, in: EuR 2004, S. 216-229.

Der Grundsatz gegenseitiger Anerkennung im freien Warenverkehr – Dassonville, Keck, Cassis de Dijon: Haben die Klassiker ausgedient?

von Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11

Der Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates, der sich traditionell den Themen der reformierten Lissabon-Strategie widmet, hat einen reibungslos funktionierenden Binnenmarkt als Kern der Lissabon-Agenda bezeichnet und die Kommission aufgefordert, bald eine „ehrgeizige und umfassende Überprüfung der Binnenmarktpolitik“ vorzulegen. Von einer weiteren Stärkung der Grundfreiheiten wird eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit erwartet. Die Initiative der Kommission, der Warenverkehrsfreiheit durch Stärkung der gegenseitigen Anerkennung neue Impulse zu geben und die Marktmechanismen im harmonisierten Bereich zu verbessern, findet Unterstützung auf höchster Ebene. Die Kommission hatte ihre Vision für den Binnenmarkt – „Herzstück des Europaprojektes“ – vorgestellt und auch einen Verordnungsvorschlag zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurden, vorgelegt. Immerhin, so ermittelte sie, werden ca. 28 % des innergemeinschaftlichen Warenhandels vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung erfasst.

Der Binnenmarkt für Waren ist die vielleicht sichtbarste aller Grundfreiheiten in der EU. Grundsätzlich sollen alle Waren, die in einem Mitgliedstaat der EU rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht werden, im gesamten Binnenmarkt frei zirkulieren dürfen. Dies gilt auch für Waren aus assoziierten Drittstaaten und schließlich für Waren, die die notwendigen Einfuhrformalitäten erfüllt haben. Gem. Art. 28 EGV sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung, d.h. alle nichttarifären Handelshemmnisse im innergemeinschaftlichen Warenhandel verboten. Während das Verbot mengenmäßiger Beschränkungen für die Praxis irrelevant ist, sind Maßnahmen gleicher Wirkung, also etwa Anforderungen an Aufmachung und Verpackung, Zulassungsverfahren, Preis- und Bezeichnungsregelungen, Konzessionen, Werberegeln, Verkehrsverbote nach wie vor relevant. Die Kommission unterzieht das nationale Recht einer Prüfung gem. Art. 28 EGV und dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und verzeichnete 2006 insgesamt 27 neue Beschwerden

und von Amts wegen aufgedeckte Fälle und notifizierte den Mitgliedstaaten bis Anfang Dezember 625 Maßnahmen nach vorheriger Prüfung der nationalen Vorschriften.

Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung, den die Kommission mit ihren Initiativen erneut in die Aufmerksamkeit rückt, ist nicht neu, sondern im sog. nicht harmonisierten Bereich des Warenverkehrs ein „guter, alter Bekannter“.

Während anfangs das Verbot von Einfuhrbeschränkungen vor dem Hintergrund der Nichtdiskriminierung (Waren aus anderen Mitgliedstaaten sollten nicht schlechter behandelt werden als die einheimischen) gesehen wurde, hat sich im Laufe der Jahre und befördert durch die integrationsfreundliche Judikatur des Europäischen Gerichtshofes der Anwendungsbereich erheblich verbreitert. Schottischer Whisky, importiert über Frankreich nach Belgien und französischer Johannisbeerlikör in Deutschland waren die Anlässe für die „Klassiker“ Dassonville und Cassis de Dijon.

Schon früh entwickelte der Europäische Gerichtshof seine so genannte Dassonville-Formel, nach der jede Handelsregelung, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern, eine Beeinträchtigung darstellt. Der Dassonville-Formel aus dem Jahr 1974, die nun ein allgemeines Beschränkungsverbot enthielt, folgte 5 Jahre später die so genannte Cassis-de-Dijon-Entscheidung. Davon ausgehend, dass Handelsbeschränkungen zwischen den Mitgliedstaaten gerechtfertigt sein können und dann zulässig sind, urteilte der Gerichtshof auf der Basis der Rechtfertigungstatbestände des Art. 30 EGV, dass auf innerstaatlichen Rechtsvorschriften beruhende Handelshemmnisse dann hinzunehmen sind, wenn sie „notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes. Er erfand damit den Rechtfertigungstatbestand der zwingenden Erfordernisse des Allgemeinwohls. So durfte Cassis de Dijon, ein Likör aus schwarzen Johannisbeeren, nicht mehr nur in Frankreich (mit Champagner oder Weißwein als kir royal oder kir) als Aperitif gereicht werden, sondern gelangte auch in Deutschland in den Handel.

In der Judikatur wurde der berühmte Likör Grundlage einer ausgefeilten Rechtsprechung, die die Warenverkehrsfreiheit maßgeblich ausgestaltet hat. In der Weiterentwicklung der so genannten Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung wurden der Umweltschutz und – in begrenztem Maße – kulturelle Besonderheiten eines Mitgliedstaates aufgenommen.

In den neunziger Jahren verfeinerte sich auch die Dassonville-Formel, und in den Urteilen Keck und Mithouard wurden bestimmte Verkaufsmodalitäten, die unterschiedslos auf einheimische wie eingeführte Waren zur Anwendung kamen, vom Beschränkungsverbot ausgenommen. Während, allgemein formuliert, bei sog. produktbezogenen Regelungen eine Beschränkung im Sinne von Art. 28 EGV nahe liegt, gilt das Gegenteil für Absatzmodalitäten, d.h. vertriebsbezogene Vorschriften; allerdings nur dann, wenn sie nicht diskriminieren. Soweit ein – zugegeben – grober Überblick über die Entwicklung.

In ihrer **Vision für den Binnenmarkt im 21. Jahrhundert** bilanziert die Kommission zunächst die seit der Binnenmarktinitiative 1985 erzielten Erfolge. So sei in den meisten Bereichen inzwischen ein solider Regelungsrahmen entstanden und die Vorteile des Binnenmarktes für Verbraucher und KMU offensichtlich. Im 21. Jahrhundert, so die Kommission, müsse sich der Binnenmarkt darauf konzentrieren, den durch Globalisierung ausgelösten Wettbewerbsdruck zu begegnen, den Strukturwandel und den Übergang in die Wissensgesellschaft zu vollziehen und das stärkere Gewicht des Dienstleistungssektors zu berücksichtigen. Fragen der Energieversorgungssicherheit und des demografischen Wandels seien zu beantworten. Die Vorteile für die Verbraucher, niedrigere Preise, größere Auswahl sowie ein hohes Schutzniveau im Lebensmittelrecht, Produktsicherheitsnormen, Schutz der Persönlichkeitsrechte und Vorschriften gegen unlauteren Wettbewerb und solche Geschäftspraktiken liegen auf der Hand und müssen bewahrt werden. Neue Formen der Mobilität und ein zu beobachtender Trend zu einem europäischen Arbeitsmarkt verlangten die Modernisierung der Freizügigkeitsvorschriften. Hindernisse in Bereichen, die zentral sind für eine Wissensgesellschaft (dazu gehören Telekommunikations- und Dienstleistungssektoren) müssten abgebaut werden.

Wenn nun der **Europäische Rat (Brüssel)** vom März 2007 in seinen Schlussfolgerungen dem Binnenmarkt und insbesondere der Warenverkehrsfreiheit besondere Aufmerksamkeit zuteil werden lässt, bestätigt dies die Sogwirkung, die ein erfolgreiches Projekt in Zeiten der Verfassungskrise entfalten kann. Auch im Rückblick hat sich der Binnenmarkt, die Warenverkehrsfreiheit vorneweg – ungeachtet der Rückschläge anderer Integrationsvorhaben – prächtig entwickelt. An diesen wirtschaftlichen Erfolg anzuknüpfen, liegt nahe. Und so sollen vernetzte Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmärkte, ein einheitlicher Zahlungsverkehrsraum, liberalisierte Postmärkte und der Dienstleistungsmarkt folgen.

Der von der Kommission nunmehr vorgelegte, aus der Binnenmarktstrategie der Kommission 2003–2006 resultierende Verordnungsvor-

schlag mit seinem etwas sperrigen Titel „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung 3025/95/EG“ erfasst Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurden. Gleich der erste Erwägungsgrund nimmt Bezug auf die Dassonville-Formel. Beabsichtigen zuständige nationale Behörden, nationale technische Vorschriften restriktiv zur Anwendung zu bringen, werden sie in Umkehr bestehender Beweislast verpflichtet, vor ihrer Entscheidung die betroffenen Wirtschaftsakteure schriftlich zu unterrichten, die technische Vorschrift anzugeben, die Grundlage der Entscheidung sein soll. Sie haben hinreichende technische oder wissenschaftliche Belege dafür vorzulegen, dass die Entscheidung durch einen in Artikel 30 EGV aufgeführten Grund des Allgemeininteresses oder ein anderes übergeordnetes Gemeinwohlerfordernis gerechtfertigt ist und dass sie geeignet ist, das damit verfolgte Ziel zu verwirklichen, ohne über das zur Zielerreichung erforderliche Maß hinauszugehen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Damit ist die Verweigerung der gegenseitigen Anerkennung bestimmten Verfahrensanforderungen unterworfen und trägt die Kommission den Folgerungen aus dem so genannten Kok-Bericht Rechnung, wonach der freie Warenverkehr nach wie vor durch eine Vielzahl lokaler Vorschriften behindert wird, die willkürlich angewandt, dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung zuwiderliefen.

In jedem Mitgliedstaat sollen eine oder mehrere so genannte Produktinfostellen eingerichtet werden, die Informationen über die geltenden technischen Vorschriften bereithalten müssen und die Betroffenen an die zuständigen Behörden verweisen. Der Vorschlag stützt sich auf Art. 37 und 95 EGV. In seinen Schlussbestimmungen (Art. 10 ff.) sieht er vor, dass die Mitgliedstaaten der Kommission ausführlich Bericht erstatten über die Durchführung der Verordnung, einschließlich detaillierter Angaben über schriftliche Benachrichtigungen oder Entscheidungen. Fünf Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung beabsichtigt die Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Durchführung der Verordnung vorzulegen. Art. 11 sieht vor, dass die Kommission von einem Ausschuss unterstützt wird, der unter Vorsitz eines Kommissionsvertreters aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzt ist. Im Komitologieverfahren kann etwa ein Telematiknetz für den Informationsaustausch zwischen den Produktinfostellen eingerichtet werden.

Bereits 1980 hatte die Kommission zum Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung eine erste Mitteilung veröffentlicht. 2003 ist sie erneut in einer ausführlichen Mitteilung auf dieses Prinzip zurückgekommen. Mit dem nun vorgelegten Verordnungsvorschlag will sie verbindlich Recht setzen.

In einem Arbeitsdokument, das den Vorschlag begleitet, verweist die Kommission auf die noch immer bestehende Notwendigkeit, Unternehmer und nationale Behörden mit dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung vertraut zu machen. Es sei schließlich im Vertrag nicht ausdrücklich zu finden und ergebe sich aus der Judikatur. Unsicherheit über geltende Vorschriften nationalen Rechts und mangelnder Dialog der zuständigen nationalen Behörden seien weitere Problembereiche, die den freien Warenverkehr behinderten.

Bis zum Herbst 2007 will die Kommission die vom Europäischen Rat geforderte umfassende Prüfung des Binnenmarktes vorlegen, die von praktischen Vorschlägen bis hin zu konkreten Legislativvorschlägen begleitet werden soll. Dann könnte der Europäische Rat 2008 unter slowenischer Präsidentschaft die erforderlichen Schlussfolgerungen ziehen.

Die „Klassiker“ von Dassonville über Keck bis zu Cassis de Dijon haben also noch lange nicht ausgedient und erfreuen sich vielleicht mehr denn je der Aufmerksamkeit von höchster Stelle.

(Lfd. Nr. E 14/07 vom 13.03.2007)

Quellen:

- Europäischer Rat, Brüssel, 8./9. März 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziffern 7 u. 8.
- Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeiten der Europäischen Kommission 2006.
- Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Binnenmarkt für die Bürger, Zwischenbericht für die Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates, KOM(2007) 60 endgültig.
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Festlegung von Verfahren im Zusammenhang mit der Anwendung bestimmter nationaler technischer Vorschriften für Produkte, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden sind, und zur Aufhebung der Entscheidung 3025/95/EG, KOM(2007) 36 endgültig.
- Arbeitsdokument der Kommission, Règlement du Parlement Européen et du Conseil établissant les procédures relatives à l'application de certaines règles techniques nationales aux produits commercialisés légalement dans un autre Etat membre et abrogeant la décision 3025/95/CE, SEC(2007) 113.
- Mitteilung der Kommission über die Auswirkungen des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 20. Februar 1979 in der Rechtssache 120/78 („Cassis de Dijon“), ABL. C 256/2, 3.10.80.

- Kommission will grünes Licht für den freien Warenverkehr und fordert Rückbesinnung auf die Grundprinzipien, IP/03/1470, Brüssel, 28.10.2003.
- Binnenmarktrevision für das 21. Jahrhundert, IP/07/214, Brüssel, 21.2.2007.
- EuGH, Rechtssache 8/74 Dassonville, Urteil vom 11. Juli 1974, Sammlung 1974 S. 837.
- EuGH, Rechtssache 120/78, Cassis de Dijon, Urteil vom 20. Februar 1979, Sammlung 1979, S. 649.
- EuGH, Verbundene Rechtssachen C-267 u. 268/91, Keck, Mithouard, Urteil vom 24. November 1993, S. 1993, I-6097.
- Mickel/Bergmann (Hrsg.), Handlexikon der Europäischen Union, 3. Auflage, 2005.

As you like it: Die Berliner Erklärung

von Heike Baddenhausen, Dr. Christoph Hellriegel,
Frederik von Harbou, Fachbereich WD 11

Aus Anlass des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge feiert sich die Union und versichert sich in der Berliner Erklärung ihrer Werte, Gemeinsamkeiten und Ziele.

Die Berliner Erklärung ist kein Vertrag, keine Vereinbarung und rechtlich nicht verbindlich. Weder haben die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten sie unterzeichnet, noch werden die Parlamente sie ratifizieren. Gleichwohl spiegelt die Erklärung das wider, was Konsens ist, und baut damit die Brücke vom Frühjahrsgipfel zum Junigipfel, der schließlich die Weichen stellen soll für eine neue Verfasstheit der Union. Die Phase der Denkpause ist beendet. Kurz und übersichtlich präsentiert sie sich, jeder Absatz der beiden ersten Teile beginnend mit einem präambelhaften „Wir“. Während ein Teil der Leserschaft alle zentralen Themen der Europäischen Integration in ihr wieder findet, ist die Erklärung anderen zu allgemein und konturenlos. Im letzten Absatz wird das Ziel formuliert: eine erneuerte Grundlage für die EU bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009.

Zustandekommen und Zeitplan

Der über Monate hinweg vertraulich behandelte Text der Erklärung (auf den eher negativ besetzten Begriff der geheimen Verhandlungen sei bewusst verzichtet) ist der Auftakt für die inhaltliche Diskussion über das, was die Berliner Erklärung am Ende eine „erneuerte gemeinsame Grundlage“ für die EU nennt. Sie ist darüber hinaus der gemein-

same Nenner, auf den sich die Regierungen der Mitgliedstaaten haben inhaltlich verständigen können. Anders als die Römischen Verträge, deren Jahrestag sie feiert, ist die Berliner Erklärung „nur“ eine Erklärung und damit ein rechtlich unverbindliches Dokument, das aber den Status quo der Union reflektiert. Sie wurde nicht von den Staats- und Regierungschefs, die sie haben aushandeln lassen, unterzeichnet. Gleichwohl wird sie nicht im Ungefähren bleiben. Sie wird politische Verbindlichkeit erzeugen und die nachfolgenden Präsidentschaften durch die ambitionierte und deutlich formulierte Terminvorgabe am Ende des Textes binden. Soll, wie die Erklärung und damit der dahinter stehende Konsens der Beteiligten es vorsieht, die EU eine erneuerte Grundlage bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 haben, bedeute dies, dass ein dann geltender Vertrag, der die Verfasstheit der Union regelt, in der zweiten Hälfte diesen und der ersten Hälfte des kommenden Jahres auszuhandeln wäre. Für die nationalen Parlamente war bei der Vorbereitung der Erklärung wenig Raum vorgesehen. Das ist kritisiert worden. Der ehrgeizige Zeitplan, der sich aus der Erklärung ableiten lässt, wird wiederum von allen Beteiligten viel Disziplin verlangen. Gleichwohl steht die Forderung im Raum, die Parlamente in die Erarbeitung eines Vertrages, den sie anschließend zu ratifizieren haben, angemessen einzubeziehen.

Die drei Teile der Erklärung

Der Rückblick im Rahmen der Einleitung fällt kurz aus und endet mit dem bemerkenswerten Satz: „Wir Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind zu unserem Glück vereint.“ Selbstbewusst führt der **erste Teil** das „Wir“ fort (Der Vertrag über eine Verfassung für Europa ist insoweit bescheidener, indem er sich in Artikel I-1 allein auf den „Willen der Bürgerinnen und Bürger“ beruft) und benennt die gemeinsamen Ideale: Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit und Demokratie. Auch die Wahrung der Eigenständigkeit der Mitglieder und der Verweis auf die Aufgabenteilung zwischen der europäischen, nationalen und nachgeordneten Ebene finden dort ihren Platz.

Der **zweite Teil** bringt den Balanceakt zwischen wirtschaftlichem Erfolg und sozialer Verantwortung, Wachstum, Beschäftigung und sozialem Zusammenhalt, Bekämpfung von Terrorismus, organisierter Kriminalität und illegaler Einwanderung bei Verteidigung der Freiheits- und Bürgerrechte. Konkret wird die Erklärung, anknüpfend an den Frühjahrsgipfel bei den Themen Energiepolitik und Klimaschutz. Die Konturen dessen, was Konsens ist, schärfen sich in der Zusammenschau der Erklärung und der Rede der Bundeskanzlerin anlässlich der Festlichkeiten am Jah-

restag der Unterzeichnung. Während der Bezug auf die jüdisch-christlichen Wurzeln in der Rede als eine persönliche Ergänzung betont wird, sind die außenpolitisch relevanten Passagen deutlicher, in denen es heißt, dass eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unerlässlich sei und einerseits die transatlantischen Beziehungen und andererseits die von der amtierenden Präsidentschaft stets betonte umfassende strategische Partnerschaft mit Russland hervorgehoben werden. Mehr Kompetenzen für die EU in den Bereichen Energie, Außenpolitik, Inneres und Recht und klare Abgrenzung der Zuständigkeiten sowie eine Konzentration der Union auf das Wesentliche. Wie schwierig der Spagat ist, zeigte bereits die Diskussion im Vorfeld der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages.

Im **dritten und letzten Teil** findet sich die wohl ambitionierteste Aussage: „Deshalb sind wir ... in dem Ziel geeint, die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen.“ Mit dieser Wendung gelingt es, inhaltlich sowohl für einen neuen Anlauf hin zu einer EU-Verfassung, als auch zu einem bescheideneren „Grundvertrag“ offen zu bleiben, zugleich aber einen genauen Zeitrahmen für diese Entscheidung und deren Ausgestaltung vorzugeben. Über das Verfahren des Zustandekommens aber schweigt die Erklärung. Die Bundeskanzlerin kündigte an, sich für die Verabschiedung eines Fahrplanes am Ende der deutschen Ratspräsidentschaft einzusetzen. Mit der Berliner Erklärung sollen die Weichen richtig gestellt werden.

Einige erste Reaktionen

Erstmals nach der Unterzeichnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa nähern sich damit in der Berliner Erklärung die Mitgliedstaaten wieder vorsichtig und gemeinsam dem Thema der zu erneuernden Verfasstheit der Union. Diese Grundlage könnte sich, geht man vom Wortlaut aus, sowohl auf den Vertrag von Nizza wie auch auf den nach wie vor zur Verfügung stehenden Verfassungsvertrag beziehen.

Die Reaktionen auf die Erklärung sind so nuancenreich wie der Text selbst. **Spanien**, das den Verfassungsvertrag bereits angenommen hatte und die Initiative zur Konferenz der Freunde der Verfassung mittrug, betont die spanischen Spuren im Text und verlangt nach einem Vertrag konstitutioneller Dimension. **Tschechien** wertet den Verzicht auf das schwierige Wort „Verfassung“ bereits als positiv und betont, die Zeitvorgabe sei nicht so zu verstehen, dass bis 2009 ein ratifizierter Vertrag vorliegen müsse – eine Zurückhaltung, die vielleicht vor dem Hintergrund der in der ersten Hälfte 2009 anstehenden tschechischen Präsi-

denschaft verständlich wird. Für **Frankreich** fängt das europäische Abenteuer mit der Berliner Erklärung erst richtig an. Mit Blick auf die sich an die derzeitige Teampräsidentschaft anschließende französische Präsidentschaft eine gute Botschaft. Der ehemalige französische Innenminister und UMP-Präsidentschaftskandidat, Nicolas Sarkozy, bezeichnete die Bemühungen um eine „erneuerte gemeinsame Grundlage“ bis zu den EP-Wahlen 2009 als „große Verpflichtung, die es einzuhalten gilt“. Im Falle seines Wahlsieges will er dem Parlament noch in diesem Sommer einen „vereinfachten Vertrag“ („traité simplifié“) vorlegen, der keines Referendums bedarf. Francois Bayrou hingegen kritisierte die Vieldeutigkeit der Berliner Erklärung. Erklärungen, die einstimmig angenommen werden, so Bayrou, sagten selten viel aus. Der UDF-Vorsitzende plädiert ebenfalls für einen „vereinfachten Vertrag“, doch will Bayrou über diesen erneut das Volk entscheiden lassen. Auch die Sozialistin Ségolène Royal will keine zweite Abstimmung über den abgelehnten Verfassungsvertrag. Die Franzosen sollen vielmehr über einen „kurzen Vertrag“ („traité court“), erweitert um ein Sozialprotokoll, in einer Volksabstimmung entscheiden.

Im **Vereinigten Königreich** wird betont, dass der Zeitplan der Berliner Erklärung nur eine verkürzte Version („slimmed down text“), über die kein Referendum erforderlich wäre, zulassen könne. Premierminister Tony Blair forderte, die bereits im Verfassungsvertrag angestrebten institutionellen Reformen der EU „müssen umgesetzt werden ... je früher, desto besser“. Allerdings müsse man angesichts der zwei negativen Referenden „realistisch“ bleiben. Auch Finanzminister Gordon Brown, designierter Nachfolger, will eine Volksabstimmung in Großbritannien vermeiden. Er, der als EU-skeptisch gilt, bevorzugt einen „Mini-Vertrag“ („mini-treaty“), der sich auf die im Verfassungsvertrag vorgesehenen institutionellen Reformen beschränkt. Die Berliner Erklärung selbst erfährt in der britischen Presse auch harsche Kritik: die „beinahe komische Doppeldeutigkeit“ des Textes wird gerügt, ebenso der ambitionierte Zeitplan.

Der polnische Präsident erwies sich wie erwartet als schärfster Kritiker des von der Kanzlerin anvisierten Zeitplans. Lech Kaczyński erklärte, dass für **Polen** zentrales Element der Berliner Erklärung die Formulierung sei, dass die Union die Souveränität der Mitgliedstaaten schütze. Interessant sind hierbei Übersetzungsnuancen: Während im deutschen Text von der „Wahrung der Eigenständigkeit“ der Mitglieder gesprochen wird, ist im polnischen Text in der Tat vom „Schutz der Souveränität“ die Rede, ein nicht unerheblicher Unterschied. Zum zukünftigen Vertrag sagte er, dass das in der Erklärung genannte Ziel von Polen und

anderen Ländern „realistisch“ so interpretiert werde, dass vor den Wahlen zum EP 2009 ein fertiger und von allen Mitgliedstaaten akzeptierter Text vorliegen solle, der dann aber noch ratifiziert werden müsse. Polen sei dafür, dass die endgültige Gestalt eines künftigen Vertrages auf einer Regierungskonferenz beschlossen werde und dass man nicht auf die Konventsmethode zurückgreifen solle, die sich nicht bewährt habe. Den bisherigen Verfassungsentwurf kritisierte der Präsident scharf: Gestrichen werden müssten alle Elemente, die auf die Errichtung eines europäischen Staates hindeuteten, also die Präsidentschaft und der gemeinsame Außenminister. Der stellvertretende Außenminister versuchte die Wogen zu glätten: Polen werde nicht als „Bremser“ im Verfassungsprozess auftreten. Realistischer Weise sei allerdings von langwierigen Verhandlungen auszugehen.

Verschiedentlich werden nunmehr Vorschläge unterbreitet, die darauf abzielen, dass diejenigen, die weiter zögern und zaudern, über ihren Verbleib in der Union nachdenken sollten. Der Verfassungsvertrag enthielte dafür eine ausdrückliche Regelung. Unabhängig davon, wie realistisch ein solches Szenario ist, wird deutlich, dass ein spürbarer Druck, in überschaubarer Zeit zu einem Ergebnis zu kommen, durchaus beabsichtigt ist.

Ausblick

Der Alltag hat die Berliner Erklärung schnell eingeholt. Schnell werden bekannte inhaltliche Positionen vorgetragen und bekräftigt. Die vorsichtigen Formulierungen und das Verfahren ihres Zustandekommens in vertraulichen Gesprächen sowie auch die vielfältigen Reaktionen danach lassen erahnen, wie mühsam die Kompromissuche gewesen ist.

Immerhin – und das gerät dabei leicht aus dem Blickfeld – hatten sich alle am Verfahren Beteiligten 2004 sogar auf den Verfassungsvertrag verständigt. Nun kennen sich die an den Verhandlungen beteiligten „Sherpas“ und haben die bestehenden Kompromisslinien erneut ausloten können. Angesichts des engen Zeitplanes für die Ausgestaltung der Inhalte dürfte es nahe liegen, auf bewährte Verfahren zu rekurrieren. Beobachter sehen die Möglichkeit gegeben, dass sich bereits in der zweiten Jahreshälfte unter portugiesischer Präsidentschaft eine neue Regierungskonferenz mit einem Vertragsentwurf befassen könnte. Der kommende Junipfiffel könnte dafür den Boden bereiten. Auf die Konventsmethode wird wohl nicht erneut zurückgegriffen werden. Ein enger Zeitplan könnte sicherstellen, dass die Zeit für die Regierungskonferenz knapp bemessen ist und diese sich auf die konsensfähigen institutionellen Anpassungen konzentriert.

Damit sind auch nach der Berliner Erklärung alle Optionen offen: *as you like it*.

(Lfd. Nr. E 15/07 vom 27.03.2007)

Quellen:

- Rede der Bundeskanzlerin beim Festakt zur Feier des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der „Römischen Verträge“, http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0325.
- Boletín de Prensa Nacional, Los Veintisiete se comprometen a sacar a la UE del parón institucional antes de 2009, <http://www.la-moncloa.es>.
 - Merkel hace un llamamiento a los Veintisiete para superar la crisis constitucional de la UE, <http://www.elmundo.es/elmundo/2007/03/24/internacional/117472>.
- Avec la declaration de Berlin, le traite'européen s'invite dans la campagne, http://www.lemonde.fr/web/imprimer_element/0,40-0@2-823448,5.
- La déclatation de Berlin fixe à 2009 l'entrée en vigueur d'un nouveau traité européen, http://www.lemonde.fr/web/imprimer_element/0,40-0@2-3214,50.
 - Merkel seeks treaty giving EU more powers by 2009, The Independent 26 March 2007.
 - This EU parrot is definitely not an ex, <http://www.timesonline.co.uk/tol/print.do?articleId=1567091>.
- U faces months of wrangling, BBC News, <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/>.
- Präsident der Republik Polen, Berlińskie obchody 50-lecia Traktatów Rzymskich, Pressemitteilung v. 25.3.2007, <<http://www.prezydent.pl>> [Abruf: 26.3.2007].
- Staszewska, Katarzyna, Polska nie będzie hamować traktatu konstytucyjnego, Rzeczpospolita v. 26.3.2007. <http://www.rzeczpospolita.pl/wydarzenia/070326_3.html> [Abruf: 26.3.2007].
- Jendroszczyk, Piotr, UE – Deklaracja bez odniesienia do Boga, Rzeczpospolita v. 26.3.2007.
- Niklewicz, Konrad; Wieliński, Bartosz, Lech Kaczyński nie wierzy w eurokonstytucję, Gazeta Wyborcza v. 26.3.2007.
- Dies., O eurokonstytucji za zamkniętymi drzwiami, Gazeta Wyborcza v. 26.3.2007.
- Mężyński, Andrzej, Lech Kaczyński: Traktat nie powstanie szybko, Dziennik online v. 25.3.2007.
- „Berlin declaration” sticks to June 2009 deatdline... in Bulletin Quotidien Europe 9394 – 27/3/2007.
- „Neinsager sollen austreten”, Frankfurter Allgemeine, 27.03.2007.
- Der Fahrplan für die EU-Reform ist gefährdet, Süddeutsche Zeitung, München, 27.03.2007.
- Henning Riecke, Jan Techau: Ist Europa konfliktscheu? Gedanken zur Berliner Erklärung, DGAPStandpunkt, März 2007 Nr. 2.

Ziele und Interessen der EU im Schwarzmeerraum

von Barbara Thoma, PA 21

Mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens am 1. Januar 2007 ist die Europäische Union (EU) zum Anrainer des Schwarzen Meeres geworden. So überrascht es nicht, dass sie ihre Ziele und Interessen im Hinblick auf die Schwarzmeerregion bereits im Vorfeld dieser Erweiterung neu ausgerichtet und konkretisiert hat: Neben der 2006 um eine östliche Komponente erweiterten Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) ist auch die „neue Ostpolitik“ der EU auf eine vertiefte Zusammenarbeit in und mit den Schwarzmeer-Ländern ausgerichtet. Aktuell rückte die Schwarzmeerkooperation durch die Mitteilung der Kommission vom 4. Dezember 2006 zur Stärkung der ENP in das Zentrum der Aufmerksamkeit. Die Kommission bezeichnet darin die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum (BSECO) als „gute Plattform für den Dialog und die Zusammenarbeit mit der gesamten Region“ und regt die Beteiligung der EU daran als Beobachter an. Als neuen, multilateralen Ansatz in der Region schlägt die Kommission in ihrer Mitteilung vom 11. April 2007 eine „Schwarzmeersynergie – eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit“ vor, die nach dem Vorbild der „Nördlichen Dimension“ regionale Projekte im Südosten Europas fördern soll. Am 21./22. Juni 2007 könnte sich der Europäische Rat des Dokumentes annehmen.

Das Schwarze Meer, die Schwarzmeerregion und der „erweiterte Schwarzmeerraum“

Vielfältige Handelswege spiegeln das ökonomische Potenzial des Schwarzen Meeres wider: Als östliches Nebenmeer des Mittelmeeres ist es mit diesem durch Bosporus, Marmarameer und die Dardanellen verbunden. Der Wolga-Don-Kanal ermöglicht Schifffahrt bis zum Kaspischen Meer, zur Ostsee und zum Weißen Meer, und neben Donau und Wolga münden der russische Don und der moldawische Dnjestr in das Schwarze Meer. Zahlreiche bedeutende Seehäfen in allen sechs Anrainerstaaten – Bulgarien, Rumänien, Georgien, Russland, die Türkei und die Ukraine – tragen der wirtschaftlichen Bedeutung des Binnenmeeres Rechnung. Diese sechs Staaten bilden den „engeren Schwarzmeerraum“. Die politischen und wirtschaftlichen Interessen und Ziele der EU, USA und Russlands betreffen darüber hinaus auch das Gebiet zwischen Schwarzem Meer und Kaspischem Meer als das zweitgrößte Reservoir an fossilen Energieträgern. Dieser sog. erweiterte Schwarzmeer-

raum (*Wider Black Sea Area*) umfasst insgesamt 14 Staaten mit einer Bevölkerung von ca. 350 Mio. Menschen. Der Fokus der internationalen Aufmerksamkeit ruht neben den Anrainerstaaten auf der Republik Moldawien sowie auf den drei Republiken des Südkaukasus Georgien, Armenien und Aserbaidschan.

Krisenregion Südkaukasus

Nach Auflösung der Sowjetunion und den Unabhängigkeitserklärungen in den südkaukasischen Republiken Georgien, Armenien und Aserbaidschan entwickelten sich in allen drei Ländern ethnisch-politische Nationalbewegungen, die seit den 1990er Jahren lokale und blutige Auseinandersetzungen entfesselten. Noch heute ungelöst sind die sog. eingefrorenen Konflikte (*frozen conflicts*), d.h. die Separationsbestrebungen Südossetiens und Abchasiens sowie die Kämpfe zwischen Armeniern und Aserbaidschanern um Berg-Karabach. Folgen dieses Kriegszustandes sind eine verheerende humanitäre Situation, zerstörte Infrastruktur und eine unterentwickelte Wirtschaft: keine hoffnungsverheißenden Voraussetzungen für eine Vertiefung der Schwarzmeerkooperation. Die Kommission betont in ihrer Mitteilung über die Stärkung der ENP vom Dezember 2006, dass eine dauerhafte friedliche Lösung nur mit Beteiligung Russlands möglich sei.

Bestehende Kooperation im Schwarzmeerraum

Die sechs Anrainerstaaten gründeten am 25. Juni 1992 die *Black Sea Economic Co-operation Organisation* (BSECO). Mit Moldawien, Serbien, Albanien, Griechenland und Aserbaidschan hat sich die Vereinigung bis 2007 um weitere sechs Mitglieder erweitert; das Aufnahmeverfahren von Montenegro ist anhängig. Weiteren 13 Staaten wird ein Beobachterstatus zuerkannt: Deutschland, Frankreich, Polen, Weißrussland, Tschechien, Slowakei, Österreich, Italien, Kroatien, Israel, Ägypten, Tunesien und den USA. Trotz der Einladung an die EU, ebenfalls als Beobachter an den Aktivitäten der BSECO teilzunehmen, hat die Union von dieser Möglichkeit bislang keinen regelmäßigen Gebrauch gemacht. Mit der Ankündigung der Kommission im Dezember 2006, sie werde prüfen, „wie sie mit der BSEC engere Kontakte aufbauen oder dort sogar einen Beobachterstatus erhalten könnte“, kündigt sich jedoch eine Abkehr von dieser Praxis an. Auch in ihrer Mitteilung zur Schwarzmeersynergie bekräftigt die Kommission, sie habe „nun auch (...) die Absicht, für sich und die einzelnen EU-Mitgliedstaaten den Beobachterstatus zu erlangen“. Das wichtigste Organ der BSECO ist der zweimal jährlich tagende Rat der Außenminister, dessen derzeitigen halbjährlichen Vorsitz Serbien seit November 2006 inne

hat. Als Hauptziele hat sich die BSECO die Förderung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihrer Integration in die weltweite Wirtschaft sowie die Konfliktprävention und -lösung im Einklang mit der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) gesetzt. Eingeschränkte Funktionsfähigkeit der BSECO verhinderte jedoch bislang effiziente Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele: Vor allem der mangelnde politische Wille der Beteiligten, das Einstimmigkeitserfordernis und starke nationalistische Strömungen tragen zu einer nur trägen Tätigkeit der Organisation bei. Allerdings bietet die Institution die einzige Plattform, auf der die Konfliktparteien Aserbaidschan, Armenien und Georgien regelmäßig zusammentreffen und -arbeiten. Unterstützend flankiert werden die Bestrebungen der BSECO von der *Parliamentary Assembly of the Black Sea Economic Cooperation* (PABSEC), dem *BSEC Business Council* und der *Black Sea Trade and Development Bank* (BSTDB).

Die 1993 als parlamentarischer Arm der BSECO gegründete PABSEC fördert deren Projekte, indem sie Empfehlungen ausarbeitet, die bspw. auf die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit und die Harmonisierung von Gesetzen abzielen. Sie setzt sich aus 74 Parlamentariern aus den Ländern der Schwarzmeerkoooperation zusammen; Beobachterstatus besitzen u. a. die nationale Volksversammlung Ägyptens, der Deutsche Bundestag, die französische Assemblée Nationale, die Knesset (Israel) und der slowakische Nationalrat.

Wirtschaftsvertreter der BSECO-Mitgliedstaaten kommen im BSEC Business Council mit dem Ziel zusammen, Handelskanäle und Wirtschaftsbeziehungen innerhalb und außerhalb der Region zu öffnen und zu fördern. Er leitet Informationen und Vorschläge an den BSECO-Rat der Außenminister weiter.

Die BSTDB – der finanzielle Pfeiler der BSECO – wurde 1999 von Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Griechenland, Moldawien, Rumänien, Russland, der Türkei und der Ukraine gegründet. Sie unterstützt die regionale ökonomische Entwicklung und Kooperation durch Handelsfinanzierung sowie durch gezielte Projektförderung und Kreditvergabe.

Aktuelle Projekte der BSECO werden auf dem Gebiet des Studentenaustausches und der Infrastrukturverbesserung entwickelt. So ist z. B. der Bau einer Autobahn rund um das Schwarze Meer geplant, die Russland mit der Ukraine, Moldawien, Rumänien, Bulgarien, Griechenland, der Türkei und Georgien verbinden und damit den Handel und Transport zwischen den BSECO-Staaten vereinfachen soll.

Ziele und Konzept der EU im Schwarzmeerraum

Die EU verfolgt drei Hauptinteressen im Schwarzmeerraum: Konsolidierung demokratischer Staaten, Sicherheit und Energie(versorgungs-)sicherheit.

Voraussetzung für eine umfassende und entwicklungsfähige Kooperation mit und in der Schwarzmeerregion ist die Konsolidierung demokratischer regierungsfähiger Staaten. Angesichts der schwierigen Situation im Südkaukasus liegt das Hauptaugenmerk der EU auf der Vermittlung z. B. der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit als Basis einer demokratischen Ordnung. Eine mittelbare Betroffenheit der EU durch die südkaukasische Krisenregion in Georgien, Armenien und Aserbaidschan existiert über die gemeinsame Mitgliedschaft sowohl im Europarat als auch in der OSZE und begründet das gesteigerte Interesse der Union an einem stabilen Schwarzmeerraum.

Seitdem der russisch-ukrainische Gasstreit 2005/2006 ein energiepolitisches „Erdbeben“ auslöste, setzt die EU auf ein diversifiziertes Liefernetzwerk mit einem reduzierten Anteil von Monopolisten wie GAZPROM. Im Zentrum der Bemühungen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft hinsichtlich der Schwarzmeerregion steht dementsprechend die Energieversorgungssicherheit, die durch eine vertiefte regionale Kooperation erreicht werden soll. Gerade in der Schwarzmeerregion, die eine immer wichtigere Rolle für den Transit der kaspischen Energieresourcen übernimmt, überlagern sich die Interessen und Aktivitäten von Liefer-, Transit- und Verbraucherländern. Die Bundesregierung als amtierender EU-Ratsvorsitz schlägt die Ausdehnung der 2005 gegründeten Energiegemeinschaft Südosteuropa über die EU-Grenzen vor und betrachtet die südkaukasischen Republiken als mögliche Partner. Diese Erweiterung würde eine stärkere regionale Kooperation initiieren und somit einen wichtigen Baustein der erweiterten ENP bilden. Allerdings sind die vorhandenen Strukturen im Südkaukasus noch zu schwach ausgebildet, um eine ideale Verflechtung von Interessen der Energieerzeuger-, der Transit- und Abnehmerländer zu unterstützen.

Aktivitäten der EU im Schwarzmeerraum

ENP

Am 1. Juli 1999 traten die drei Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) zwischen der EU und den drei Republiken des Südkaukasus in Kraft, um Armenien, Aserbaidschan und Georgien die allmähliche Annäherung an einen umfassenderen Kooperationsraum in Euro-

pa und in den Nachbargebieten zu ermöglichen. Gleiches gilt für Moldawien und die Ukraine, die bereits seit 1998 mit der EU durch PKA'en verbunden sind. Vier Jahre später wurde die ENP ins Leben gerufen, um die Beziehungen der EU zu ihren Nachbarländern im Südosten auf der Grundlage gemeinsamer politischer und wirtschaftlicher Werte auszubauen. Wie die EU regelmäßig betont, ist zwischen der ENP und dem EU-Erweiterungsprozess strikt zu unterscheiden, so dass die Beteiligung an der ENP keine erhöhte Beitrittswahrscheinlichkeit beinhaltet. Bemerkenswert ist die verspätete Einbeziehung der drei südkaukasischen Republiken in die ENP: Der erste Vorschlag der Kommission zur ENP erwähnte sie lediglich in einer Fußnote; erst nach dem Protest des Europäischen Parlaments (EP) erfolgte die Integration von Armenien, Aserbaidschan und Georgien in die ENP. Gleichzeitig wurde das Amt des EU-Sonderbeauftragten (derzeit: der schwedische Diplomat Peter Semneby) für den Südkaukasus geschaffen. Die verspätete Aufnahme der drei Länder in die ENP führte zu einer Verzögerung bei der Erstellung der entsprechenden nationalen Aktionspläne, die erst 2006 mit einer Laufzeit von fünf Jahren in Kraft traten. 2006 erfolgte eine erste umfassende Evaluierung der ENP durch die Kommission, deren Ergebnisse sie in ihrer „Mitteilung zur Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik“ auswertete. Darin bezeichnet sie einen intensivierten regionalen Ansatz der EU im Schwarzmeerraum als einen „wesentlichen Bestandteil“ der künftigen ENP.

TRACECA

Die EU initiierte Mitte der 1990er Jahre die ersten transkontinentalen Projekte im „erweiterten Schwarzmeerraum“. Es handelt sich zum einen um das 1993 aufgelegte *Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia-Programme* (TRACECA), das auf die Schaffung von Transportkorridoren sowohl auf dem Land- als auch auf dem Seeweg zwischen Europa über den Kaukasus bis nach Zentralasien ausgerichtet ist. Bis 2002 wurden aus dem TRACECA-Budget 46 Einzelprojekte für insgesamt 99,6 Millionen US-Dollar finanziert, davon 33 Forschungsprojekte und 13 Investitionsprojekte zum Wiederaufbau der Infrastruktur.

INOGATE

Zum anderen sollte das *Interstate Oil and Gas Transport to Europe-Programme* (INOGATE) für die Entwicklung von transnationalen und transkontinentalen Gas- und Ölpipelines sorgen. Erste (Teil-)Erfolge konnten 2005 mit der Errichtung der Baku-Tiflis-Ceyhan-Pipeline und mit den Arbeiten an der Gas-Pipeline von Baku nach Erzurum verzeichnet werden.

Diese ersten konzeptionellen Ansätze täuschen jedoch nicht darüber hinweg, dass die Region um das Schwarze Meer aus „Brüsseler“ Perspektive bis vor kurzem sowohl geographisch als auch geopolitisch weitgehend von peripherer Bedeutung war. Erst seit einigen Jahren lässt sich ein Wandel der Rezeption durch die EU-Institutionen verzeichnen. 2003 forderte die GRÜNE/EFA-Fraktion im EP Rat und Kommission wiederholt auf, regionale Kooperationsbemühungen zu fördern und finanziell zu unterstützen. Ferner betonte sie nachdrücklich die Notwendigkeit, einen EU-Sondergesandten für den Südkaukasus zu benennen, „um die Wirksamkeit der Maßnahmen der EU in der Region zu erhöhen und in Zusammenarbeit mit der UN und der OSZE zu einer friedlichen Lösung der (...) Konflikte beizutragen“. Im November 2006 brachten die stellvertretenden Vorsitzenden der SPE-Fraktion im EP Hannes Swoboda und Jan Marinus Wiersma die Idee einer „EU-Schwarzmeer-Gemeinschaft“ vor, „um die Länder stärker an die Europäische Union zu binden. Es handelt sich dabei um eine Art Vorbereitungsstufe, die nicht zwangsweise, aber möglicherweise zur Mitgliedschaft führt, wenn die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind“.

Baku-Initiative

Im Rahmen der sog. Baku-Initiative unterstützt die EU die Staaten des erweiterten Schwarzmeerraums, funktionierende Märkte für Öl, Gas und Strom in Orientierung an die rechtlichen Strukturen des europäischen Energiemarktes zu schaffen. Für die Energiesicherheit und hinsichtlich einer notwendigen Diversifizierung der Energieversorgung gewinnt die Region mit ihrem enormen Anteil an den Weltenergiereserven stetig an strategischer Bedeutung. Die Grundlagen für die Baku-Initiative wurden am 13. November 2004 auf der Konferenz der Energieminister von Armenien, Aserbaidzhan, Weißrussland, Georgien, Kasachstan, Kirgistan, Moldawien, der Ukraine, der Türkei, Turkmenistan, Usbekistan und der Russischen Föderation (Beobachterstatus) gelegt; die EU wird bei den Verhandlungen durch die Kommission (Generaldirektionen Verkehr und Energie und Außenbeziehung sowie EuropeAid – Amt für Zusammenarbeit) repräsentiert. Die Zusammenarbeit bestätigt das gegenseitige Interesse an der Entwicklung regionaler Energiemärkte in den Partnerländern, um die schrittweise Integration der regionalen Energiemärkte und des EU-Marktes zu fördern. Unter Beteiligung des neuen Partnerlandes Tadschikistan fand am 30. November 2006 die erste Folgekonferenz statt, in deren Rahmen ein neuer Energiefahrplan vereinbart wurde. Diese *road map* verknüpft die aktuelle Lage in den regionalen Energiesektoren mit dem langfristigen Ziel einer gemeinsamen Energiestrategie: Sie soll den Weg für einen umfassenden

den Rechts- und Regulierungsrahmen bereiten, auf dem zukünftig ein integrierter und auf dem Besitzstand der EU aufbauender Energiemarkt der EU, der Schwarzmeerregion und des kaspischen Raums beruhen soll. Für die neue und engere Zusammenarbeit der Partnerländer gelten vier vorrangige Kooperationsbereiche: Konvergenz der Energiemärkte, Verbesserung der Energiesicherheit, Förderung nachhaltiger Energieformen, Gewinnung von Investoren für Energieprojekte.

„Schwarzmeersynergie“

Mittlerweile beabsichtigt die EU, ihre Interessen in der Region nicht mehr – wie bisher geschehen – aus Rücksicht auf ihre guten Handelsbeziehungen zu Russland zurückzustellen; auch betrachtet sie die *frozen conflicts* nicht mehr als vorrangigen Zuständigkeitsbereich der OSZE- und UN-Institutionen. Als Ergänzung und Stärkung der bislang bilateral geprägten Konzepte in der Schwarzmeerregion (z. B. die nationalen Aktionspläne für die Ukraine, Moldawien und die drei südkaukasischen Republiken) hat die Kommission am 11. April 2007 das multilaterale Konzept der „Schwarzmeersynergie“ vorgestellt. Es knüpft an die sektoralen Programme und Initiativen u.a. in folgenden Bereichen an: verantwortungsvolles Regieren, Personenverkehr und Sicherheit, Energie, Verkehr, Umweltschutz, Meeresstrategie, Fischerei, Handel, Forschung, Bildung, Beschäftigung, soziale Belange, Wissenschaft und Technologie. Die Kommission stellt die Beteiligung von Nachbarregionen an den entsprechenden Maßnahmen in Aussicht, „wenn deren Thematik in engem Bezug zu der einen oder anderen dieser Regionen verknüpft“ sei. Ausdrücklich erwähnt wird hierbei der Zusammenhang zwischen der Schwarzmeerregion und Zentralasien.

Im Umgang mit den *frozen conflicts* befürwortet die Kommission eine „aktivere Rolle der EU“ und empfiehlt neben einem stärkeren politischen Engagement, nach „Mitteln und Wegen“ zu suchen, die Mitwirkung der EU „z.B. bei der begleitenden Beobachtung zu verstärken“. Gezielte, auf die Problemursachen ausgerichtete Maßnahmen könnten das „Gesamtklima“ aufhellen und zur Stärkung der Regierungsführung, der Wirtschaftsentwicklung, der gesellschaftlichen Zusammenarbeit sowie zur Verbesserung der Sicherheitslage und zu politischer Stabilität beitragen.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (sog. GÜZ-Programm) soll die Entwicklung zivilgesellschaftlicher Organisationen und die lokale Zusammenarbeit in der Küstenregion des Schwarzen Meeres fördern. Die finanzielle Unterstützung folgt grundsätzlich dem Prinzip der Mitfi-

finanzierung. Darüber hinaus und „je nach Opportunität“ kann die EU Gelder mittels einzelstaatlicher, regionaler und grenzüberschreitender ENP-Programme, über Instrumente der Drittländshilfe und – wenn es um die EU-Mitgliedstaaten geht – über den EU-Regionalentwicklungsfonds bereitstellen.

Weitere auswärtige Akteure

Die besondere Aufmerksamkeit des deutschen EU-Ratsvorsitzes hinsichtlich der „östlichen Dimension“ der ENP gilt **Russland** und seinen Interessen und Ansprüchen in der Schwarzmeerregion. Auch nach Auflösung der Sowjetunion und trotz der Unabhängigkeitserklärungen in Georgien, Armenien und Aserbaidschan kann der Abnabelungsprozess der drei Länder von Russland nicht als beendet erklärt werden. Wirtschaftliche Dominanz und teilweise auch militärische Kontrolle sind Ausdruck der verbliebenen russischen Präsenz – nicht nur in den *frozen conflicts*, sondern auch im übrigen Schwarzmeerraum. In seinem Bewusstsein als „globaler Akteur“ lehnt Russland seine Integration in die ENP ab und strebt statt dessen eine „strategische Partnerschaft“ mit der EU an, die sich in „vier Räumen“ auswirken soll: einem Gemeinsamen Wirtschaftsraum, einem Gemeinsamen Raum der inneren sowie der äußeren Sicherheit und einem Gemeinsamen Forschungs-, Bildungs- und Kulturraum. Angesichts der *de jure* und *de facto* bestehenden Bindungen Russlands zum Schwarzmeerraum und um eine „Konkurrenz“ zu vermeiden, werden im Rahmen der „neuen Ostpolitik“ der EU die Interessen der Russischen Föderation nicht außer Acht gelassen. Vor dem Hintergrund, dass das 1997 abgeschlossene EU-Russland-PKA 2007 ausläuft, bemüht sich die EU um eine Neuauflage eines entsprechenden PKA.

Die von der EU angestrebte „Schwarzmeersynergie“ wird von Russland abgelehnt, weil es sich darin nicht hinreichend berücksichtigt findet. Russische Diplomaten warnen, das Schwarzmeerprojekt der EU werde scheitern, wenn „Moskau“ kein bedeutenderer Part eingeräumt werde. Der russische Botschafter bei der EU Vladimir Chizhov verglich die Situation mit der Entwicklung der sog. Nördlichen Dimension: „Sie begann als EU-Initiative und scheiterte. Daraufhin wurde sie zu einem gemeinsamen Projekt der EU, Russlands, Norwegens und Islands umgestaltet – und funktioniert“. Er sehe ein, dass die EU mit ihren neuen Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien am Schwarzen Meer nun „physisch präsent“ sei, aber da diese Länder sowohl Mitglieder der BSECO als auch des Schwarzmeerforums seien, bestünde keine Notwendigkeit für zusätzliche – evtl. EU-dominierte – Strukturen.

In direkter geopolitischer Konkurrenz zu Russland üben auch die **USA** einen erheblichen Einfluss auf die Region aus. Ihre Hauptinteressen gelten der Förderung der Demokratie, dem sicherheitspolitischen Engagement sowie der Energieversorgungssicherheit insbesondere hinsichtlich der Energietransitregion Südkaukasus. Welch hohen strategischen Stellenwert der Schwarzmeerraum für die USA einnimmt, kommt in ihren verstärkten aktiven Bemühungen hinsichtlich eines NATO-Beitritts von Georgien und der Ukraine zum Ausdruck.

Fazit

Eine vertiefte Kooperation im und mit dem Schwarzmeerraum bietet der EU v. a. strategische Vorteile im sicherheits- und energiepolitischen Bereich. Ihre Mitgliedstaaten Bulgarien, Rumänien und Griechenland sind aktiv und direkt an der BSECO beteiligt. Die neue „Schwarzmeersynergie“ ist dementsprechend auf eine größere Kohärenz der Programme ausgerichtet. Erschwert wird der stabilitätsorientierte Ansatz der EU jedoch durch die andauernde „Identitätskrise“ des gesamten Schwarzmeerraums. Die Region leidet unter Sicherheitsproblemen und einem Entwicklungsdilemma, das v. a. durch kurzlebige Regierungen, die ebenso kurzfristige Interessen verfolgen, genährt wird.

Die Stabilisierung der Situation um das Schwarze Meer würde auch das wirtschaftliche Vorankommen der EU in der Region begünstigen. Der Schwarzmeerraum stellt als Energiekorridor die entscheidende Zone für die – von den auswärtigen Akteuren angestrebte – Energiesicherheit dar. Die Kommission unterstützt in diesem Rahmen insb. den Beitrag der Baku-Initiative zur Entwicklung einer gemeinsamen Energiestrategie der EU und den Ländern des Schwarzmeerraums.

(Lfd. Nr. E 16/07 vom 18.04.2007)

Quellen:

- Mitteilung der Kommission „Die Schwarzmeersynergie – eine neue Initiative der regionalen Zusammenarbeit“, 11. April 2007, KOM(2007)160 endg.
- Mitteilung der Kommission über die Stärkung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, 4. Dezember 2006, KOM(2006)726 endg.
- Mitteilung der Kommission „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der Europäischen Union zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, 11. März 2003, KOM(2003)104 endg.
- Erster Vorschlag der Kommission „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der Europäischen Union zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“, 26. Februar 2003, KOM(2003)104/1.
- Mitteilung der Kommission „Die Beziehungen der Europäischen Union zu Transkaukasien im Rahmen der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen“, 7. Juni 1999, KOM(1999) 272 endg.

- Mitteilung der Kommission betreffend Überlegungen zu einer Strategie der Europäischen Union in ihren Beziehungen zu den transkaukasischen Republiken, 31. Mai 1995, KOM(1995) 205 endg.
- Pressemitteilung der Kommission, 30. November 2006, IP/06/1657.
- Pressemitteilung der SPE-Fraktion im Europäischen Parlament, 23. November 2006, <http://www.socialistgroup.eu/gpes/pressdetail.do?id=26189&lg=de>.
- Gernot Erler, „Regionale Kooperation und Energiesicherheit“ – Rede auf der Konferenz „Schwarzmeerkoooperation – Energieversorgung und Energiesicherheit“ in Sofia, 13. Oktober 2006.
- Per Gahrton, Bericht über die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Beziehungen der Europäischen Union zu Südkasien im Rahmen der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, 28. Januar 2002, A2-0028-2002 endg.
- Per Gahrton, Bericht mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu der Politik der EU gegenüber dem Südkaukasus, 2. Februar 2004, A5-0052/2004 endg.
- Dr. Jörg Schneider/Katja Friese, „Die EU und Georgien“, Europa 23/06 vom 6. April 2006.
- Dr. Jörg Schneider, „Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP)“, Europa 55/06 vom 23. November 2006.
- Dr. Jörg Schneider, „Die EU-Russlandpolitik“, Europa 58/06 vom 30. November 2006.
- Hanns-D. Jacobsen, „Dimensionen einer neuen Ostpolitik der EU“, in: Das Parlament, 5. März 2007.
- Dr. Ernst Piehl, „Vertiefte Schwarzmeerkoooperation im Interesse der Europäischen Union“, in: Thema aus Brüssel, Friedrich-Ebert-Stiftung, März 2007.
- Andrew Rettman, „EU's new Black Sea policy faces Russians misgivings“, in: EU-Observer, 16. Februar 2007.

Strategie- und Arbeitsplanung der Kommission und des Rates

von Valentin Wasilew, Fachbereich WD 11

Sowohl die Europäische Kommission als auch die Ratspräsidentschaft(en) erarbeiten regelmäßig Programmpapiere, in denen sie geplante (Rechtsetzungs-)Tätigkeiten vorstellen. Von herausragender Bedeutung sind die jährliche Strategieplanung und das darauf aufbauende Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission sowie das Arbeitsprogramm der jeweiligen Ratspräsidentschaft und das gemeinsame Achtzehnmonatsprogramm im Rahmen der „Trio-Präsidentschaft“. Für die nationalen Parlamente und für alle anderen Akteure, die den Rechtsetzungsprozess auf europäischer Ebene beeinflussen

wollen, sind diese Papiere Grundlage einer frühzeitigen Positionierung. Der Meinungsaustausch über die jährliche Strategieplanung der Kommission ermöglicht es darüber hinaus, aktiv auf den Inhalt des Legislativ- und Arbeitsprogramms der Kommission Einfluss zu nehmen.

I. EU-Kommission

Rechtliche Grundlage für die Strategieplanung und das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission ist Artikel 2 ihrer Geschäftsordnung. Den inhaltlichen Rahmen dieser Programmpapiere bilden die dort ebenfalls vorgesehenen mehrjährigen strategischen Zielsetzungen der Kommission. Sie decken derzeit den Zeitraum 2005 bis 2009 ab. Die vier strategischen Ziele sind: Wohlstand, Solidarität, Sicherheit und Freiheit sowie eine stärkere Position Europas in der Welt.

Zyklus der Strategie- und Programmplanung

Im Weißbuch über die Reform der Kommission (2000) war – neben der Personalpolitik und dem Finanzmanagement – ein neues strategisches Planungs- und Programmierungsverfahren zentrales Thema. Der erste Zyklus der Strategie- und Programmplanung der Kommission wurde 2001 eingeleitet. Diesen politikorientierten Zyklus kennzeichnen fünf Bestandteile:

- Bestimmung der Prioritäten und entsprechender Initiativen mit Hilfe der jährlichen Strategieplanung und Festlegung der globalen Rahmenbedingungen für die Ressourcenzuweisung (Februar/März);
- Aufführung der Finanzmittel im Haushaltsvorentwurf als detaillierte Vorausschätzungen anhand der Rahmenbedingungen (Mai/Juni);
- Umsetzung der politischen Prioritäten durch das Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission in einen konkreten Aktionsplan (Oktober);
- Festlegung der operationellen Programmplanung durch die Kommissionsdienststellen in ihren Management-Plänen (Dezember);
- Erstellung eines Berichts über die durchgeführten Arbeiten, die Mittelverwendung und die erzielten Ergebnisse (Juli des darauf folgenden Jahres).

Jährliche Strategieplanung

Die Ende Februar/Anfang März vorgelegte jährliche Strategieplanung:

- legt die strategischen Prioritäten für das folgende Jahr fest,
- definiert die notwendigen Initiativen zur Umsetzung der Prioritäten und
- veranschlagt die Haushaltsmittel, die zur Umsetzung der Prioritäten erforderlich sind.

Die Kommission führt über ihre jährliche Strategieplanung einen „konstruktiven Dialog und Meinungsaustausch“ mit den Gemeinschaftsorganen, deren Ansichten in die Entwicklung des Legislativ- und Arbeitsprogramms Eingang finden. Während die nationalen Regierungen damit direkt beteiligt sind, ist die Lage der nationalen Parlamente eine andere. Zwar zeigt sich die Kommission offen für deren Beiträge, macht aber zugleich deutlich, dass sie das „institutionelle Dreieck“ nicht in Frage stellt: Das Europäische Parlament (EP) ist ihr erster Ansprechpartner in Fragen der parlamentarischen Repräsentation der EU; als Vertretung der Mitgliedstaaten sieht sie primär den Rat. Die nationalen Parlamente werden deshalb weiterhin auch über ihre jeweilige Regierung Einfluss nehmen müssen. Parallel dazu findet nunmehr im Rahmen der Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (COSAC) ein Dialog mit der Kommission über deren jährliche Strategieplanung statt.

Die jährliche Strategieplanung für 2008 wurde im Februar 2007 vorgelegt. Zwischen den nationalen Regierungen und der Kommission fand dazu bereits ein Meinungsaustausch statt; das EP verabschiedete am 24. April 2007 eine Entschließung. Der Deutsche Bundestag debattierte am 26. April 2007 erstmals über die Strategieplanung im Plenum. Die COSAC diskutierte sie am 15. Mai 2007 mit der Vizepräsidentin der Kommission Margot Wallström.

Legislativ- und Arbeitsprogramm

In ihrem jeweils im Oktober vorgelegten Legislativ- und Arbeitsprogramm – kurz: Arbeitsprogramm – benennt und erläutert die Kommission die konkreten Maßnahmen, die sie ergreifen will, um ihre strategischen Ziele im folgenden Jahr zu erreichen. Insbesondere in den ausführlichen Anhängen wird deutlich, dass sich das Format noch in einem Entwicklungsprozess befindet. In ihrem zuletzt vorgelegten Arbeitsprogramm für 2007 unterscheidet die Kommission (erstmal) zwischen strategischen und vorrangigen Initiativen. Die 21 strategischen Initiativen wurden wegen ihrer politischen Relevanz und des Fortschritts ihrer Vorbereitung ausgewählt. Die Kommission verpflichtete sich, diese noch in 2007 zu verabschieden. Daneben werden unter dem Stichwort „Bessere Rechtsetzung“ Initiativen zur Vereinfachung geltenden Rechts und zur Rücknahme anhängiger Rechtsetzungsvorschläge aufgelistet. Das Arbeitsprogramm wird – mit Ausnahme der strategischen Initiativen – einer Halbzeitüberprüfung unterzogen und kann dabei modifiziert werden. Noch präziser und ausführlicher als das Arbeitsprogramm sind das Vorausplanungsprogramm und der retrospektive Durchfüh-

rungsbericht, die beide monatlich aktualisiert werden. (Alle Dokumente der Kommission können auf deren Internetseite eingesehen werden: <http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_de.htm>.)

II. Rat der Europäischen Union

Nachdem neben dem Halbjahresprogramm der jeweils amtierenden Präsidentschaft einmalig ein gemeinsames Strategieprogramm der sechs zukünftigen Präsidentschaften und darauf aufbauend gemeinsame operative Jahresprogramme der Vorsitze eines Jahres erarbeitet wurden, sieht die Geschäftsordnung (GO) des Rates nach einer Änderung vom September 2006 nun ein gemeinsames Achtzehnmonatsprogramm vor („Trio-Präsidentschaft“). Dieses wird wie bisher von den Präsidentschaften in Zusammenarbeit mit der Kommission erstellt und dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ zur Billigung vorgelegt. Das erste dieser Achtzehnmonatsprogramme ist das im Dezember 2006 gebilligte Programm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes. Die GO verpflichtet die jeweils folgende Ratspräsidentschaft auch, „indikative vorläufige Tagesordnungen für die im kommenden Halbjahr vorgesehenen Tagungen“ zu erstellen. (Die vom deutschen Vorsitz vorgelegten vorläufigen Tagesordnungsentwürfe finden sich in Ratsdok. 16942/06 und 16944/06.)

(Lfd. Nr. E 18/07 vom 22.05.2007)

Quellen und Literatur:

- Baddenhausen, Heike (2006): Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa-Thema Nr. 52/06 vom 1.11.2006.
- Baddenhausen, Heike (2007): Jährliche Strategieplanung/Policy Strategy 2008, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Europa-Thema Nr. 7/07 vom 26.2.2007.
- Deutscher Bundestag (2007): 94. Sitzung, Plenarprotokoll 16/94, 26.4.2007, Tagesordnungspunkt 7: Strategieplanung der EU-Kommission 2008 (Legislativ- und Arbeitsprogramm).
- Europäisches Parlament (2007): Entschließung vom 24. April 2007 zu der jährlichen Strategieplanung der Kommission für das Haushaltsverfahren 2008, Jährliche Strategieplanung der Kommission für 2008, P6_TA-PROV(2007)0131.
- Kommission (2000): Die Reform der Kommission, Ein Weißbuch – Teil I, KOM(2000) 200 endg./2 vom 5.4.2000 (Ratsdok. 6302/00).
- Kommission (2002): Mitteilung [...], Bestandsaufnahme des Follow-up der jährlichen Strategieplanung für 2003, KOM(2002) 427 endg. vom 28.8.2002 (Ratsdok. 11792/02).
- Kommission (2005): Mitteilung [...], Strategische Ziele 2005 – 2009, Europa 2010: Eine Partnerschaft für die Erneuerung Europas – Wohlstand, Solidarität und Sicherheit, KOM(2005) 12 endg. vom 26.1.2005 (Ratsdok. 5916/05).

- Kommission (2006): Bericht der Kommission, Jahresbericht 2005 über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten, SEK(2006) 350 endg. vom 22.3.2006 (Ratsdok. 7987/06).
- Kommission (2006): Mitteilung [...], Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007, KOM(2006) 629 endg. vom 24.10.2006 (Ratsdok. 14919/06).
- Kommission (2007): Mitteilung [...], Jährliche Strategieplanung für 2008, KOM(2007) 65 endg. vom 21.2.2007 (Ratsdok. 6788/07).
- Rat der EU (2006): Achtzehnmonatsprogramm des deutschen, des portugiesischen und des slowenischen Vorsitzes, Ratsdok. 17079/06 vom 21.12.2006.
- Rat der EU (2007): Information Note, From: the Presidency, To: Coreper, Subject: Annual Policy Strategy for 2008, Doc. 8821/1/07 REV 1, 30 April 2007.

Von der Verfassung für Europa zu einem neuen Reformvertrag?

von Dr. Christoph Hellriegel, Fachbereich WD 11

Auf der Tagung des Europäischen Rates am 21./22. Juni 2007 wird die deutsche Ratspräsidentschaft das Ergebnis ihrer Konsultationen mit den anderen Mitgliedstaaten zur Frage der institutionellen Reform der EU und einen Fahrplan für das weitere Vorgehen in der Verfassungsdebatte präsentieren. Im Vorfeld gehen die vertraulichen Verhandlungen in die letzte Runde. Fast täglich äußern dabei Staats- und Regierungschefs, Minister, Kommissionsmitglieder, Abgeordnete des Europäischen Parlaments und nationale Politiker ihre Wünsche und Hoffnungen zur EU-Reform. Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über Entstehung und Inhalt des ursprünglichen Verfassungsvertrages gegeben, der bislang nicht in Kraft treten konnte, da er nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Anschließend sollen die in der aktuellen Diskussion geäußerten Positionen zu Gestalt und Inhalt eines neuen Reformvertrages dargestellt werden. Ob es einen neuen, schlankeren „Grundlagenvertrag“ – d.h. praktisch eine gestraffte Verfassung – geben wird, oder ob man zum früheren Verfahren der bloßen Änderung der bestehenden Verträge (EU-Vertrag, EG-Vertrag) zurückkehrt, ist heute noch nicht klar abzusehen.

1. Die Entstehung des Verfassungsvertrages

Schon vor Beginn der Arbeiten an einem Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) fand eine **regelmäßige Revision der Gründungsverträge** der Europäischen Gemeinschaften statt. Auf Regierungskonfe-

renzen wurden die Einheitliche Europäische Akte (1986), der Maastricht Vertrag (1992), der Vertrag von Amsterdam (1997) und der Vertrag von Nizza (2001) ausgearbeitet.

Der Gipfel von Nizza wurde von vielen Beteiligten als unbefriedigend eingestuft, da weitgehende Reformfragen unbeantwortet geblieben waren. Mit der sog. Erklärung von Laeken wurde der **Weg zum Verfassungsvertrag** eröffnet. Anders als sonst sollte die Regierungskonferenz (aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten) diesmal nicht die Ausarbeitung des eigentlichen Textes der Vertragsänderung vornehmen, sondern nur die abschließende Entscheidung fällen. Der Text sollte hingegen in einem **Konvent** erarbeitet werden. Der Konvent setzte sich aus 105 Mitgliedern (Regierungsvertreter, Vertreter der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments (EP), der Kommission sowie Beobachtern des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses) zusammen. Zahlenmäßig dominierten die parlamentarischen Vertreter den Konvent, der vom 28. Februar 2002 bis Juli 2003 tagte. Am 18. Juli 2003 wurde in Rom der endgültige Vertragsentwurf vorgestellt.

Ab Oktober 2003 tagte dann die abschließende **Regierungskonferenz**, die den Konventstext in Einzelheiten noch veränderte. Am 29. Oktober 2004 wurde der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ durch die Staats- und Regierungschefs der EU in Rom feierlich unterzeichnet. Um in Kraft treten zu können, müsste er aber noch von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Eine Ratifizierung ist bislang aber erst in 18 Mitgliedstaaten erfolgt. Deutschland nimmt dabei eine Sonderstellung ein: Bundestag und Bundesrat haben zwar mit breiter Mehrheit zugestimmt, die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten und die Hinterlegung der Urkunde können aber aufgrund eines schwebenden Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht zurzeit nicht erfolgen. Nachdem in Frankreich (29. Mai 2005) und den Niederlanden (1. Juni 2005) Volksabstimmungen über den VVE scheiterten, leitete ein EU-Gipfel im Juni 2005 die sog. **„Reflexionsphase“** ein.

2. Inhalt des Verfassungsvertrages

Das grundlegende Recht der EU (sog. Primärrecht) ist bislang in verschiedenen Rechtsakten geregelt (z. B. EG-Vertrag, EU-Vertrag). Der Verfassungsvertrag fasst das Primärrecht in einem **Gesamttext** zusammen und hebt die bestehenden Verträge auf. Teil I des Verfassungsvertrages regelt „Grundlegende Verfassungsbestimmungen“, d. h. die Definition, und Ziele der Union, ihre Zuständigkeiten, die Organe und Einrichtungen sowie die Rechtsakte. Teil II enthält die Grundrechte-

charta und Teil III stellt im Wesentlichen eine Konsolidierung des bisherigen Vertragsrechts dar.

Wichtige Neuerungen im Verfassungsvertrag betreffen zunächst die **Bürgerrechte**:

- Die **Grundrechtecharta**, die bislang rechtlich nicht verbindlich war und die umfassender als die Europäische Menschenrechtskonvention des Europarats ist, wird Teil des Verfassungsvertrags.
- Die Möglichkeit eines europäischen **Bürgerbegehrens** ist vorgesehen (1 Million Unionsbürger aus „einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“), durch das die Kommission aufgefordert wird, einen Gesetzgebungsvorschlag vorzulegen.

Neuerungen gibt es auch bei den **Institutionen**:

- Der Vertrag schafft das Amt eines ständigen **Präsidenten des Europäischen Rates** anstelle der rotierenden halbjährlichen Präsidentenschaften, der von den Staats- und Regierungschefs auf zweieinhalb Jahre zu wählen ist (mit der Option auf eine Wiederwahl). Er soll die Arbeit des Europäischen Rates koordinieren, jährlich vier Gipfeltreffen vorbereiten und die EU – neben dem Außenminister – nach außen vertreten.
- Der **Außenminister** der EU soll die Aufgaben des bisherigen Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Kommissarin für Außenbeziehungen bündeln. Er soll die EU im Rahmen der GASP vertreten.
- Es soll **weniger EU-Kommissare** geben. Bis zum Jahr 2014 stellt jeder Mitgliedstaat ein Mitglied in der EU-Kommission. Danach soll die Zahl der Kommissare nur noch zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedstaaten betragen. Die Verteilung der Posten soll nach einem Rotationsprinzip erfolgen, bei dem große und kleine EU-Staaten gleichberechtigt sind.
- Bei **Entscheidungen im Ministerrat** wird die qualifizierte Mehrheitsentscheidung ausgeweitet: Es gilt dann das Prinzip der doppelten Mehrheit der Mitgliedstaaten und der Völker. Für einen Beschluss ist die Zustimmung von 55 % der Länder notwendig, die gleichzeitig mindestens 65 % der Bevölkerung der EU repräsentieren.
- Das **EP** soll mehr Rechte erhalten, indem u. a. das Mitentscheidungsverfahren, in dem Parlament und Ministerrat gleichberechtigt über europäische Gesetze entscheiden, zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren wird. Die Zahl der Parlamentarier soll ab 2009 auf 750 begrenzt werden.

Mehr Transparenz will der Vertrag durch eine **bessere Kompetenzabgrenzung** zwischen der EU und den Mitgliedstaaten erreichen. Getrennt wird zwischen den ausschließlichen Zuständigkeiten der EU (z. B. Handel oder Währungspolitik), den geteilten Zuständigkeiten (z. B. Binnenmarkt, Verkehr, Energie oder Umwelt) und den Bereichen, die zwar Sache der Mitgliedstaaten sind, in denen die EU aber unterstützend und koordinierend tätig werden darf (z. B. Bildung, Kultur oder Gesundheit).

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, darf die EU – wie schon bisher – nach dem im Verfassungsvertrag erneut festgeschriebenen Subsidiaritätsprinzip nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele geplanter Maßnahmen nicht von den Mitgliedstaaten ausreichend verwirklicht werden können, „sondern wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind.“ Neu ist aber die in Protokollen geregelte **Subsidiaritätsrüge** („Gelbe Karte“) für die nationalen Parlamente: Im Rahmen des sog. Frühwarnmechanismus (6 Wochen) geben die Parlamente ggf. mit Gründen versehene Stellungnahmen zu einem Kommissionsvorschlag ab. Wenn ein Drittel der Stimmen der Parlamente den Vorschlag rügt, muss der Entwurf überprüft werden. Letztlich kann die Kommission aber am Entwurf festhalten, ihn ändern oder ihn zurückziehen. Eine Klage wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips im Namen des jeweiligen Parlaments ist möglich.

Weitere Elemente der Verfassung sind die Verringerung der Zahl der Rechtsinstrumente (nur noch sechs statt 36), eine Regelung über den Austritt aus der EU und die Festlegung der Symbole Europas (Motto, Flagge, Hymne, Europatag). Statt eines Gottesbezuges verweist der Verfassungsvertrag auf die religiösen und kulturellen Traditionen Europas.

3. Auf dem Weg zu einem Reformvertrag

3.1 Zum Verfahren einer Vertragsänderung

Den Anstoß für die neue Dynamik in der „Verfassungsfrage“ gab der **Europäische Rat am 15./16. Juni 2006**. Dort wurde zugleich die Reflexionsphase für beendet erklärt und ein Fahrplan für die weitere Debatte festgelegt: Danach wird der Vorsitz des Rates (d. h. Deutschland) „dem Europäischen Rat in der ersten Jahreshälfte 2007 einen Bericht vorlegen, der sich auf ausführliche Konsultationen mit den Mitgliedstaaten stützt.“ Der Bericht wird eine Bewertung des Beratungsstandes

zum Verfassungsvertrag beinhalten sowie mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen („Roadmap“).

Als Startschuss für den neuen Anlauf in der Verfassungsfrage fungierte die **Berliner Erklärung** vom 25. März 2007. Von Bedeutung ist neben ihrem Inhalt vor allem die Art und Weise ihrer Entstehung in vertraulichen Verhandlungen auf der Ebene von Sonderbeauftragten der Staats- und Regierungschefs („Sherpas“). Dieses Verfahren diente praktisch als Testlauf für die Vorbereitung der „Roadmap“, die auf dieselbe Art und Weise erarbeitet wird. Die Erklärung fasst Errungenschaften und Ziele der EU zusammen und enthält auch eine Aussage zur EU-Reform: „Deshalb sind wir heute, 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, in dem Ziel geeint, die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament **2009** auf eine **erneuerte gemeinsame Grundlage** zu stellen.“

Die Berliner Erklärung visiert daher für die Reform einen **ehrgeizigen Zeitplan** an: Soll eine solche „erneuerte gemeinsame Grundlage“ 2009 bereits in Kraft getreten sein, bleibt – auch unter Berücksichtigung der Zeit für eine Ratifikation – für die Erarbeitung eines revidierten Vertragstextes praktisch nur bis Ende 2007 Zeit. Es liegt daher nahe, dass in vertraulichen Verhandlungen der Regierungsbeauftragten bereits für den Juni-Gipfel 2007 ein sehr detaillierter Plan („Mandat“) für die Ausarbeitung eines Reformentwurfs vorgelegt wird. Damit würde eine **Regierungskonferenz** (vgl. Art. 48 EG-Vertrag) unter portugiesischer Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2007 vorbereitet, im Idealfall mit einem Abschlussdokument noch Ende 2007. Die feierliche Unterzeichnung könnte dann unter slowenischer Präsidentschaft zum Frühjahrsgipfel 2008 erfolgen und das Ratifikationsverfahren könnte beginnen. Dieser Zeitplan wird von den meisten Akteuren inzwischen offenbar als Leitlinie akzeptiert.

Ein **Kernproblem** bleiben die Unwägbarkeiten bei der **Ratifizierung** eines Reformvertrages: Neben den Staaten mit verpflichtenden Referenden (Dänemark und Irland) sind auch in anderen Mitgliedstaaten wie Großbritannien, Polen und den Niederlanden Referenden möglich, deren Ausgang kaum vorhersehbar wäre (in Frankreich hatte sich der neu gewählte Präsident Sarkozy schon im Wahlkampf gegen ein Referendum und für eine parlamentarische Ratifizierung ausgesprochen). Je mehr der Vertrag die Gestalt eines „konventionellen Änderungsvertrages“ annimmt und seine Verfassungsstruktur ablegt, desto leichter dürfte es Kritikern wie Großbritannien und den Niederlanden fallen, auf fakultative Referenden zu verzichten.

Die deutsche Ratspräsidentschaft hat im Mai ihre **Konsultationen** mit den anderen Mitgliedstaaten in Vorbereitung des Berichts für den Juni-Gipfel durchgeführt. Die beiden „Sherpas“ der Bundeskanzlerin unternahmen eine „Tour“ durch die europäischen Hauptstädte, um in vertraulichen Einzelgesprächen mit den jeweiligen Sonderbeauftragten das Terrain für ein Vorgehen in der Frage der Vertragsrevision zu sondieren. Dazu wurde unter anderem ein **Fragebogen** der Ratspräsidentschaft an die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten und das EP versandt, welcher deren Position zu bestimmten sensiblen Kernfragen bei der Erarbeitung eines neuen Textes feststellen sollte. Am 12./13. Mai trafen sich die Bundeskanzlerin, der Präsident der Kommission, der Präsident des EP und die Staatschefs von Portugal und Slowenien (die im 2. Halbjahr 2007 bzw. in der ersten Hälfte 2008 die Ratspräsidentschaft übernehmen werden) im portugiesischen Sintra. Portugal erklärte dabei seine Bereitschaft, eine Regierungskonferenz während seiner Präsidentschaft zu organisieren, wenn der Juni-Gipfel dafür ein detailliertes Mandat beschließen würde. Am 15. Mai 2007 fand das abschließende Sherpa-Treffen aller Sonderbeauftragten im Kanzleramt in Berlin statt, bei dem in erster Linie die Antworten der einzelnen Mitgliedstaaten auf den o. g. Fragebogen vorgestellt und erörtert wurden. Auch beim „Antrittsbesuch“ des neuen französischen Präsidenten Sarkozy am 16. Mai wurde die Frage der Vertragsreform diskutiert. Um zum Juni-Gipfel eine „Roadmap“ mit möglichst klaren inhaltlichen Eckpunkten vorlegen zu können, werden nunmehr in „Dauerverhandlungen“ der Ratspräsidentschaft mit den anderen 26 EU-Mitgliedern Kompromisse bei den noch strittigen Punkten gesucht. Fast täglich stehen auch Treffen der Bundeskanzlerin mit ihren europäischen Amtskollegen auf dem Programm.

Die **nationalen Parlamente** und das EP haben aufgrund des sehr engen Zeitplans und des vertraulichen Verfahrens über Sonderbeauftragte („Sherpas“) große Schwierigkeiten, sich effektiv an den Verhandlungen zu beteiligen. Anders als bei früheren Vertragsrevisionen soll nämlich die Essenz der Reform bereits in den vertraulichen Sherpa-Verhandlungen vor dem Juni-Gipfel und nicht erst auf der Regierungskonferenz festgelegt werden. An einer Regierungskonferenz wird in der Regel zumindest das EP direkt durch Beobachter beteiligt. Die nationalen Parlamente können nur indirekt über ihren Einfluss auf die Verhandlungsposition der jeweiligen Regierung eine Rolle spielen. Eine Möglichkeit der Abstimmung der Positionen ergibt sich auf der gemeinsamen Konferenz des EP und des Deutschen Bundestages mit den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten am 11./12. Juni 2007.

3.2 Zum Inhalt einer Vertragsänderung

Die Formulierungen der Berliner Erklärung lassen es offen, ob die „erneuerte gemeinsame Grundlage“ letztlich durch institutionelle Reformen geschaffen werden soll, die auf Basis des geltenden Vertrages von Nizza erarbeitet werden – also durch eine klassische Vertragsänderung (für ein solches „**Nizza Plus**“ etwa Niederlande, Großbritannien, Tschechien, Polen) – oder ob man vom Vertrag über eine Verfassung für Europa als Verhandlungsbasis ausgeht und diesen kürzt, vereinfacht, oder generell umarbeitet („**Verfassungsvertrag Minus**“ – übrige Mitgliedstaaten, Kommission und EP) und die bisherigen Verträge ganz oder zum Teil aufhebt. Auch Vorschläge zur Zweiteilung des Vertragswerks werden diskutiert (s. u.).

Von den bislang geäußerten **Vorschlägen** sollen nachfolgend einige kurz vorgestellt werden. Dazu wurden Äußerungen wichtiger Akteure aus der europäischen Presse der letzten Wochen ausgewertet.

3.2.1 Bezeichnung und Präambel

Die Bezeichnung des neuen Vertrages dürfte nach verschiedenen Äußerungen hochrangiger Politiker aller Wahrscheinlichkeit nach auf den **Begriff „Verfassung“ verzichten**, da dieser von Kritikern als zu emotional und symbolbehaftet empfunden wird. Damit will man den Staaten entgegenkommen, die eine zu starke „Verstaatlichung“ der Union befürchten (Niederlande, Polen, Großbritannien, Tschechien). Ob letztlich von einem „Grundlagenvertrag“ o. ä. gesprochen oder ob ein neutraler Titel gewählt werden wird, ist dann weniger entscheidend. So erklärte z. B. Kommissionsmitglied Verheugen in einem Interview: „Es geht doch nicht um den Begriff, es geht um Inhalte. [...] Aber erkennbar hat das Wort Verfassung in einer ganzen Reihe von Ländern zu Missverständnissen geführt, weil viele Menschen den Begriff Verfassung mit einem Staat verbinden. Europa ist aber kein Staat.“

Die **Präambel** ist vor allem wegen eines von manchen gewünschten und im Verfassungsvertrag bewusst nicht enthaltenen Bezugs auf die christlichen Wurzeln Europas problematisch. Eine Möglichkeit, den Schwierigkeiten aus dem Weg zu gehen, wäre, auf eine solche Präambel zu verzichten.

3.2.2 Erster Teil

Die **institutionellen Vorschriften** des ersten Teils sind bei einer großen Mehrheit der Mitgliedstaaten im Wesentlichen unumstritten. Allerdings

sind hier auch einige besonders konfliktträchtige Regelungen verankert.

Polen erscheint mit seiner Ablehnung der **doppelten Mehrheit** und mit seinem Vorschlag einer Stimmverteilung auf Basis der Quadratwurzel der Bevölkerungszahl isoliert. Nur Tschechien ließ bislang Sympathie für die polnische Kritik erkennen. Wegen der durchaus ernst genommenen wiederholten polnischen Veto-Drohung wird offenbar sogar hier an einem Kompromiss gearbeitet. Möglich wäre etwa die Absenkung der Schwelle, die eine Blockade von Entscheidungen erlaubt (Sperrminorität). Bislang fordert der Verfassungsvertrag bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen – wie oben erwähnt – die Zustimmung von 55 % der Mitgliedstaaten, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, die gleichzeitig mindestens 65 % der Bevölkerung der EU repräsentieren. Für die Sperrminorität sind vier Länder erforderlich, die mehr als 35 % der Bevölkerung repräsentieren, anderenfalls gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht (vgl. Art. 125 Abs. 1, UAbs. 2 VVE). Nun wird offenbar überlegt, die Schwelle der Sperrminorität von 35,01 % um 1,5 bis 2 % zu senken: Dies würde es etwa Polen (und anderen mittelgroßen Staaten, deren Position durch den Vertrag von Nizza erheblich geschwächt wurde) erleichtern, Projekte der großen Mitgliedstaaten zu blockieren. Polen befürchtet nämlich durch das neue Mehrheitssystem eine Dominanz der großen Mitgliedstaaten, vor allem Deutschlands.

Tschechien, Polen und die Niederlande haben eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips durch ein echtes Veto-Recht der nationalen Parlamente gegenüber Vorschlägen der Europäischen Kommission („**Rote Karte**“) gefordert. Andere, wie der luxemburgische Ministerpräsident Juncker und der Europaabgeordnete Brok, haben sich aber deutlich gegen eine entsprechende Verschärfung und für die Regeln des Verfassungsvertrages („Gelbe Karte“) ausgesprochen. Nach Ansicht von Juncker ist es „völlig inakzeptabel, dass ein Drittel der nationalen Parlamente einen EU-Gesetzesvorschlag vom Tisch wischen und so den europäischen Impulsgeber des Feldes verweisen kann.“

Mehreren Staaten ist offenbar daran gelegen, auf bestimmte **Merkmale der Staatlichkeit** wie den „Außenminister der Union“ oder einen „Präsidenten“ zu verzichten (u. a. Tschechien, Polen). Ähnliches gilt für die Symbole der Union (Flagge, Hymne, Leitspruch etc.). Vereinzelt wird darüber hinaus gefordert, ausdrücklich die Möglichkeit der **Rückübertragung von Kompetenzen** von der EU auf die Mitgliedstaaten vorzusehen (Tschechien, Niederlande).

Deutschland ist erkennbar bemüht, mögliche Änderungswünsche in Teil I auf ein Minimum zu beschränken und wird darin auch von den meisten Mitgliedstaaten, der Kommission und dem EP unterstützt: Die im ersten Teil verankerte Mitentscheidung des EP in allen Fragen europäischer Gesetzgebung, die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und die neue Stimmengewichtung im Ministerrat werden als „**Substanz der Verfassung**“ angesehen. Diese Elemente sollen daher auch in einem neuen Vertrag enthalten sein. Der Ausschuss für Verfassungsfragen des EP hat diese Haltung in einem Bericht der Abgeordneten Brok und Crespo jüngst nochmals bekräftigt. Wie schon der slowenische und der luxemburgische Ministerpräsident forderte auch der italienische eindringlich ein Festhalten an den Regelungen des institutionellen Teils. Änderungen, die sich aber eher auf Streichung von umstrittenen Bezeichnungen beschränken, ohne die Reformen in der Sache zurückzunehmen, sind sicherlich im Bereich des Möglichen. Das gilt auch für die u. a. von den Niederlanden vorgeschlagene Aufnahme der Kopenhagener Beitrittskriterien in den neuen Vertrag.

3.2.3 Zweiter Teil

Einige Mitgliedstaaten (Großbritannien, Niederlande, Frankreich) sind dafür, den **zweiten Teil** (die Charta der Grundrechte der Union) mittels eines verweisenden Artikels aus dem eigentlichen Vertragstext auszulagern oder dem revidierten Vertrag als Anhang anzugliedern. Auch dies bezweckt offenbar, den Vertrag zu verschlanken. Auch würde er weniger wie eine klassische Verfassung aussehen, was ihn für Skeptiker akzeptabler machen könnte. Kritiker einer solchen Vorgehensweise wenden ein, dass gerade die Einbeziehung von Grundrechten den Vertrag bürgernäher mache. EP-Präsident Pöttering erklärte jüngst zwar, das Parlament werde die Charta „mit aller Kraft verteidigen“, fügte jedoch hinzu, dass ein Verweis, der die Charta für rechtsverbindlich erkläre, ggf. ausreichen könne. Großbritannien lehnt bislang aber offenbar sogar eine Lösung via Verweis ab und droht mit der Durchführung einer Volksabstimmung.

3.2.3 Dritter Teil

Der umfangreiche **dritte Teil** des Verfassungsvertrages (Politikbereiche und Arbeitsweise der Union) wird aller Voraussicht nach in weiten Teilen nicht in einen neuen Änderungsvertrag übernommen werden. Weitgehende Einigkeit besteht jedoch, bestimmte Punkte wie z. B. ein gemeinsames Vorgehen im Bereich der Einwanderungspolitik, bei der Energieversorgungssicherheit („Energiesolidarität“) und bei Maßnah-

men gegen den Klimawandel in einen neuen Reformvertrag aufzunehmen, ggf. in Protokollform.

Verschiedentlich (z. B. Schweden, Großbritannien) werden die Kompetenzen der Union als aktuell schon zu weitreichend angesehen und daher die Schaffung neuer Kompetenzen abgelehnt. Hier könnten Auswege nur in Sonderregelungen für diese Kritiker oder in einer verstärkten Zusammenarbeit interessierter Mitgliedstaaten im betroffenen Bereich gesucht werden. So wird diskutiert, Großbritannien und Irland die Teilnahme an bestimmten Politiken im Bereich Justiz und Inneres freizustellen (Opt-out). Begründet werden soll dies mit der „völligen Verschiedenartigkeit“ der dortigen Rechtssysteme von den kontinentaleuropäischen. Das Voranschreiten einer „Avantgarde“, d. h. eine verstärkte Zusammenarbeit integrationswilliger Mitgliedstaaten in bestimmten Politikbereichen, brachte der italienische Regierungschef Prodi wieder ins Spiel, falls eine Einigung auf substantielle institutionelle Reformen scheitern sollte.

4. Weitere Reformvorschläge

Im Laufe des letzten Monats wurde von verschiedenen Seiten – wie z. B. von dem Europaabgeordneten Leinen und dem EP-Präsidenten Pöttering – eine **Zweiteilung der Reform** vorgeschlagen. Dabei könnte ein schlanker Grundlagenvertrag (Leinen: „Europäischer Grundvertrag“ mit 70 Artikeln) die Reformen von Teil I der Verfassung im Wesentlichen übernehmen, während die Neuregelungen des Teils III in einem klassischen Änderungsvertrag zum Nizza-Vertrag umgesetzt werden könnten (Leinen: „Vertrag über die Politiken der EU“ mit 326 Artikeln). Die Charta der Grundrechte könnte nach Ansicht Leinens dem „Grundvertrag“ als Protokoll beigefügt und durch einen Verweis rechtsverbindlich werden. Zwei weitere Protokolle könnten an den Vertrag über die Politiken angehängt werden: ein Protokoll zum Klimaschutz und ein Protokoll zum „Sozialen Europa“.

Anfang Juni präsentierte eine Gruppe von Politikern um den italienischen Innenminister Amato einen kurzen Änderungsvertrag, der die Substanz der Verfassung in nur 71 Artikeln und 12 800 Wörtern in „lesbarer“ Form zusammenfassen soll. Der Vorschlag sieht – ähnlich wie der Leinens – eine Übernahme der institutionellen Reformen des Teils I der Verfassung, eine Auslagerung der Grundrechtecharta und eine Ergänzung des neuen Vertrages durch Protokolle vor.

(Lfd. Nr. E 19/07 vom 05.06.2007)

Quellen und Literatur

- ACED – Action Committee for European Democracy (2007): A new Treaty and supplementary protocols, 4.6.2007, <<http://www.eui.eu/RSCAS/Research/ACED/Index.shtml>> [Stand: 6.6.2007].
- Leinen, Jo (2007) : Vorschlag zur Lösung der Verfassungskrise: Europäischer Grundvertrag mit 70 Artikeln. Presseerklärung vom 10.5.2007 und Text unter <http://www.joleinen.de/www/html/start_frameset.html> [Stand: 5.6.2007].
- Piris, Jean-Claude (2006): The Constitution for Europe, A Legal Analysis, Cambridge: Cambridge University Press.

Anm.: Die Haltung der einzelnen Mitgliedstaaten und die Äußerungen der europäischen Akteure wurden der Presse der letzten Wochen entnommen (vor allem FAZ, Süddeutsche Zeitung, Die Welt, Handelsblatt, Le Monde und Gazeta Wyborcza). Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde auf eine Angabe der einzelnen Fundstellen verzichtet. Die Quellen sind über den Verfasser im Fachbereich WD 11 zugänglich.

Zum Status des Kosovo

von Heike Baddenhausen, Fachbereich WD 11

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) ist, nachdem der Bericht und der Vorschlag des Sondergesandten Ahtisaari vorliegen, aufgefordert, über den zukünftigen Status des Kosovo zu entscheiden. Auch nach der Erkundungsmission vom April nach Belgrad und Pristina ist offen, ob Russland von seinem Vetorecht Gebrauch machen wird. Frankreich und das Vereinigte Königreich sind als ständige und die Slowakei, Belgien und Italien derzeit als nichtständige Mitglieder im Sicherheitsrat vertreten. Beobachter warnen, dass eine weitere Verzögerung der Entscheidung über die Zukunft der seit 1999 unter Verwaltung der VN stehenden Provinz Anlass zu Unruhen geben könnte. Die Kosovo-Frage gehört zu den außenpolitischen Schwerpunkten der Ratspräsidentschaft, die ihrerseits den Vorschlag des VN-Sondergesandten unterstützt. Auch das Europäische Parlament (EP) hat seine Unterstützung erklärt und betont, die Situation im Kosovo sei nicht vergleichbar mit der in anderen Konfliktregionen. Die geplante EU-Mission wäre die umfangreichste zivile Krisenbewältigungsoperation im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Seit April 2006 bereits bereitet ein EU-Planungsteam die Mission vor, die ausgeweitet werden soll um den Bereich Rechtsstaatlichkeit. Auf dem G-8-Gipfel in Heiligendamm konnten die unterschiedlichen Positionen nicht zusammengeführt werden, doch könnten die

sich anschließende Reise des amerikanischen Präsidenten nach Prag und Tirana und ein für Juli geplantes Treffen des amerikanischen und russischen Präsidenten neue Dynamik entfalten.

Zur Situation im Kosovo

Das Kosovo, die ärmste Region in Südosteuropa, steht seit nahezu acht Jahren auf der Basis der Resolution 1244/1999 unter Verwaltung der Vereinten Nationen (VN). Von der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Nachbarstaaten hat das Kosovo nicht profitieren können. Für viele junge Kosovaren sind die Zukunftsaussichten angesichts einer Jugendarbeitslosigkeit von etwa 75% schlecht. Mit einer Entscheidung über den Status des Kosovo verbinden sich deshalb große Erwartungen auf eine positive wirtschaftliche Entwicklung. Diese aber ist nach einem Bericht der Kreditanstalt für Wiederaufbau derzeit alles andere als ermutigend. Das Bruttosozialeinkommen 2005 erreichte mit rund 1227 US-Dollar pro Kopf nicht einmal ein Zehntel des slowenischen Wertes. Knapp 40% der Kosovaren leben unterhalb der Armutsgrenze von 1,42 Euro pro Tag. Das Handelsdefizit ist beträchtlich. Überweisungen aus dem Ausland, die knapp 15% des Bruttoinlandproduktes ausmachen, tragen zur Stabilisierung des Haushalts bei. Das Wohlstandsgefälle in der Region nimmt zu.

Wenngleich völkerrechtlich das Kosovo noch zu Serbien gehört, haben sich unter Aufsicht der *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, UNMIK, und auf der Grundlage des Constitutional Framework for Provisional Self-Government im Kosovo Strukturen der Selbstverwaltung und zunächst provisorisch handelnde Institutionen wie die parlamentarische Versammlung, eine Regierung und Gerichte herausgebildet. Nach und nach werden Aufgaben den Provisional Institutions of Self-Government (PISG) überantwortet. Die Ausübung unterliegt der Verwaltungshoheit der VN. Seit September 2006 steht UNMIK unter Leitung des deutschen Diplomaten Joachim Rücker. Die internationale Friedenstruppe Kosovo Forces (KFOR) wird seit September 2006 von Bundeswehrgeneral Roland Kather geführt. Etwa 16 000 Soldaten der KFOR sind im Kosovo stationiert.

Die Balkan-Kontaktgruppe, der neben Deutschland Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien, Russland und die USA angehören, hatte bereits 2005 Leitlinien verabschiedet, in denen einer Rückkehr zur Situation von vor März 1999, einer Teilung oder einer Verbindung Kosovos mit einem anderen Staat eine Absage erteilt worden war. Die EU-Kommission hat im November 2006 im Rahmen ihrer regelmäßigen Fortschrittsberichte die politische und wirtschaftliche Situation des Kosovo untersucht.

Die EU installierte im April 2006 das EU-Planungsteam (EUPT-Kosovo) in Pristina mit einer Verbindungsstelle zum Ratssekretariat in Brüssel. Im September 2006 wurde in einer Gemeinsamen Aktion ein Team zur Mitwirkung an den Vorbereitungen für die Einsetzung einer eventuellen internationalen zivilen Mission im Kosovo, einschließlich der Komponente eines Sonderbeauftragten der EU (ICM/EUSR-Vorbereitungsteam), eingerichtet. Es arbeitet mit der internationalen Gemeinschaft, kosovarischen Behörden, UNMIK und EUPT-Kosovo zusammen. Im Dezember 2006 hat der Rat ein Krisenmanagementkonzept für eine künftige ESVP-Mission mit einer Ausweitung der zivilen Mission auf den Bereich Rechtsstaatlichkeit angenommen. Im Jahresbericht 2006 an das EP über grundlegende Optionen der GASP verweist der Rat darauf, dass die angestrebte Mission Exekutivbefugnisse in einigen Bereichen der Polizeiarbeit, einschließlich der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Menschenansammlungen und Unruhen umfasse. Das Mandat werde von der Regelung der Statusfrage bestimmt. Allgemein, so konstatiert der Rat, bestehe ein Trend zu multidimensionalen Operationen. Die Erweiterung des thematischen und geographischen Spektrums der ESVP-Missionen sei in logistischer, politischer und finanzieller Hinsicht herausfordernd.

Die Statusverhandlungen

Im Oktober 2005 hatte der Sicherheitsrat der VN den Startschuss für Verhandlungen über den künftigen Status des Kosovo gegeben. Grundlage der Verhandlungen war ein Bericht des VN-Sondergesandten Botschafter Kai Eide. Nach 14 Monaten Verhandlungen in Wien, 17 Gesprächsrunden und ca. 26 Vermittlungsreisen wurden die Gespräche ohne Annäherung der unterschiedlichen Positionen beendet. Das Verhandlungspotenzial, so der Sondergesandte der VN Martti Ahtisaari nüchtern, sei damit erschöpft. Beide Seiten hätten sich kaum von ihren Ausgangspositionen lösen können, eine Annäherung sei nicht erreichbar gewesen. Eine Chance, in weiteren Gesprächen eine Lösung zu erzielen, sieht der Sondergesandte nicht. Ahtisaari bezeichnet die Unsicherheit über die Statusfrage als Haupthindernis für eine demokratische Entwicklung, eine Belebung der Wirtschaft und die Aussöhnung der Ethnien. Eine Wiedereingliederung des Kosovo, das in den vergangenen Jahren unter Aufsicht der VN unabhängig von Serbien verwaltet wurde, sei nicht mehr vorstellbar. Die Loslösung des Kosovo von Serbien sei vielmehr unumkehrbar. Ebenfalls nicht vorstellbar sei eine auf Dauer angelegte internationale Verwaltung der Provinz angesichts der sich entwickelnden Strukturen und Behörden und unter Berücksichtigung der legitimen Erwartungen, die in den vergangenen Jahren ge-

nährt wurden. Nur die Unabhängigkeit des Kosovo unter anfänglicher internationaler Aufsicht könne Stabilität, wirtschaftliche Erholung und die Entwicklung eines partnerschaftlichen Verhältnisses zum Nachbarn Serbien bewirken. Die internationale Unterstützung soll sich insbesondere auf die kritischen Bereiche Rechte der Minderheiten, Dezentralisierung, Schutz der serbisch-orthodoxen Kirche und Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen konzentrieren. Die für das Kosovo vorgeschlagene Lösung sei nicht auf andere noch ungelöste Konflikte übertragbar. Ahtisaari mahnt in seinem Bericht die Mitglieder des Sicherheitsrates zur Eile. Auch die NATO-Außenminister raten zu einer zeitnahen Entscheidung, da unnötige Verzögerungen die Gefahr von Spannungen vergrößerten.

Die Vorschläge zur Statuslösung

Die Vorschläge für eine Statuslösung gliedern sich in 15 Artikel und ein Dutzend Anlagen. Sie sehen für das Kosovo eine multiethnische, auf Gleichheit der Bürger basierende Gesellschaft vor, demokratisch verfasst und dem Rechtsstaatsprinzip verpflichtet, in der die Menschenrechte und Grundfreiheiten geschützt werden. Das Kosovo soll internationale Abkommen schließen und Mitglied in internationalen Organisationen werden können. Albanisch und Serbisch sollen die offiziellen Sprachen sein, andere (u.a. Türkisch und Bosnisch) dürfen offiziell verwendet werden. Für Minderheiten sind Sitze im Parlament reserviert; die die Minderheiten besonders betreffende Gesetzgebung kann nur aufgrund eines Abstimmungsverfahrens mit doppelter Mehrheit verabschiedet werden. Dezentrale Strukturen sollen absichern, dass Belange der Minderheiten Berücksichtigung finden und dass insbesondere die serbischen Gemeinden das Recht haben, sich selbst zu verwalten. Die Justiz, unabhängig und unparteiisch, soll ebenfalls den multi-ethnischen Charakter des Kosovo spiegeln. Für die Serbisch-Orthodoxe Kirche und das kirchliche Eigentum wird ein umfassender Schutz vorgesehen. Für die Sicherheit im Land sollen kosovarische Polizeikräfte sogleich, die auf der lokalen Ebene die ethnische Zusammensetzung der Gemeinden aufnehmen. Binnen Jahresfrist sollen Sicherheitskräfte gebildet werden (maximal 2.500 aktive sowie 800 Reservekräfte), und innerhalb eines Jahres nach Ende der im Statut vorgesehenen Übergangsfrist sollen sie die Schutztruppe (Kosovo Protection Corps) ablösen. Oberste Autorität für die Umsetzung der Statusbestimmungen wird ein von einer *international steering group* ernannter Sonderbeauftragter der EU sein, der gleichzeitig (mit „Doppelhut“) *International Civilian Representative* ist. Europäische Sicherheitskräfte sollen die Entwicklung überwachen und unterstützen, bestimmte polizeiliche

Aufgaben wahrnehmen und die Grenzen sichern. Die militärische Präsenz wird weiterhin durch die KFOR gestellt und auch die Präsenz der OSZE soll die Umsetzung der Statusregeln sichern helfen. Für eine Übergangsfrist von 120 Tagen ab Inkrafttreten soll die UNMIK ihr Mandat weiter ausüben. In dieser Zeit soll die parlamentarische Versammlung des Kosovo eine Verfassung und die notwendigen rechtlichen Grundlagen für die weitere Umsetzung des Statusvorschlages verabschieden. Innerhalb einer weiteren Frist von 9 Monaten ab Inkrafttreten der Statusregelung sollen dann Neuwahlen zum Parlament stattfinden.

Stellungnahmen

Zahlreiche Kommentatoren sind sich einig, dass es nach den Jahren der Unsicherheit und der Interims-Verwaltung nun an der Zeit ist, eine tragfähige und zukunftsweisende Lösung zu finden und ein Zurückweichen hinter das bislang Erreichte kaum vorstellbar ist. In einer Erklärung der Ratspräsidentschaft vom 26. März 2007 wird der Vorschlag Ahtisaaris als fairer, ausgewogener und zukunftsweisender Kompromiss bezeichnet. Einige EU-Mitgliedstaaten stehen dem Statusvorschlag aber eher kritisch gegenüber und sorgen sich um die Auswirkungen einer Statusentscheidung auf andere Regionen. Ahtisaari verweist darauf, dass die Resolution 1244 des Sicherheitsrates als Grundlage der Entwicklung der vergangenen Jahre und die Tatsache, dass Serbien keine hoheitlichen Befugnisse in der Provinz ausübe, hinreichend dafür seien, dass mit einer Entscheidung über den Status des Kosovo kein völkerrechtlicher Präzedenzfall geschaffen werde.

Die parlamentarische Versammlung des Kosovo, die von den Kosovo-Serben weitgehend boykottiert wird, hat am 26. März 2007 eine Erklärung angenommen, in der die Vorschläge des VN-Sondergesandten als fair und ausgeglichen bewertet werden. Für den Fall, dass der Sicherheitsrat der VN den Vorschlägen zustimme, werde das Parlament sie als rechtlich verbindlich betrachten. Die internationale zivile und militärische Präsenz wird ohne Vorbehalt begrüßt. Während aber einigen Kosovaren, die eine völlige Unabhängigkeit fordern, die Vorschläge nicht weit genug gehen, will Serbien die Provinz nicht entlassen und sieht sich durch eine Abspaltung in seiner territorialen Integrität verletzt. Für Fatmir Sejdiu, den Leiter der kosovarischen Verhandlungsdelegation und Präsident des Kosovo, ist die Unabhängigkeit von Serbien „the alpha and the omega“. Einzelne Teile des Vorschlages, in denen es um die den Minderheiten garantierten Rechte geht, seien notwendige, aber auch „schmerzhaft Kompromisse“. Der Präsident Serbiens, Boris

Tadić, dagegen hat grundsätzliche Bedenken gegen den Vorschlag geäußert. Die Souveränität Serbiens über die Provinz werde nicht bekräftigt und das Verhandlungspotenzial sei noch nicht erschöpft.

Joachim Rucker betonte, dass die Führung der Kosovo-Albaner, die Opposition eingeschlossen, die Bevölkerung immer wieder und mit Nachdruck zu Ruhe und Geduld aufgerufen habe und zum Vertrauen in eine Verhandlungslösung. Auch sei der politische Wille der PISG erkennbar, die notwendigen Reformen umzusetzen. In einigen Fällen aber scheitere die Umsetzung an der Weigerung von Kosovo-Serben, aktiv unterstützt darin von Belgrad, ihre Mitwirkung wahrzunehmen.

Das EP unterstützt den Statusvorschlag. In seiner EntschlieÙung vom März 2007 zur Zukunft des Kosovo und die Rolle der EU sieht es eine durch die internationale Gemeinschaft überwachte Souveränität als am besten geeignet an, Rahmenbedingungen für Stabilität und Schutz der Gemeinschaften im Kosovo zu schaffen. Wichtig sei „eine klare Definition der Rolle und des Mandates der internationalen zivilen Präsenz und der internationalen Sicherheitspräsenz“. Die Lage im Kosovo sei aufgrund der Verwaltung durch die VN seit 1999 nicht vergleichbar mit der Situation in anderen Konfliktregionen. Das EP fordert den Rat auf, sich um einen Gemeinsamen Standpunkt zu bemühen und erinnert daran, dass die im Sicherheitsrat der VN vertretenen Mitgliedstaaten zum einen den Standpunkt unterstützen und zum anderen den Rat der EU regelmäßig unterrichten sollten. Letzteres wird auch für das EP selbst eingefordert. Als Voraussetzung seiner erklärten Bereitschaft, weiterhin Mittel für das Kosovo bereit zu stellen, mahnt das EP darüber hinaus ausreichende Konsultationen im Vorfeld über Umfang, Ziele und die Modalitäten der Missionen an. Zur Präsenz der EU im Kosovo (Verbindungsbüro der Kommission, Agentur für Wiederaufbau und dem Generalsekretariat des Rates unterstellte Stellen) wird dem Rat die Prüfung nahe gelegt, wie die Vertretung vereinfacht und gestrafft werden könnte. Die Führung der serbischen Gemeinschaft im Kosovo schließlich wird aufgefordert anzuerkennen, „dass ihre Interessen in einem demokratischen, dezentralisierten und wirtschaftlich lebensfähigen Kosovo besser vertreten werden (...)“.

Erweiterungskommissar Olli Rehn beziffert den Finanzbedarf für die kommenden 3 Jahre – soweit derzeit absehbar – auf 1.3 bis 1.5 Mrd. €. Darin enthalten seien die Kosten der ESVP-Mission, der Anteil des Kosovo an den Schulden Jugoslawiens, die Kosten der Umsetzung der Statuslösung und Unterstützung für den wirtschaftlichen Aufbau. Torbjorn Sohlstrom, Leiter des ICM/EUSR-Vorbereitungsteams, kün-

digte die Einberufung einer Geberkonferenz nach Regelung der Statusfrage an.

Die EU-Außenminister hatten bei ihrem Gymnich-Treffen in Bremen Ende März 2007 betont, eine endgültige Festlegung des Status des Kosovo sei ein Beitrag zur Stabilität der gesamten Region. Für die Akzeptanz der Lösung bei den Parteien sei die Geschlossenheit der internationalen Gemeinschaft unerlässlich und die EU in besonderer Weise gefordert. Anlässlich der Beratungen der G-8 konnten sich die Teilnehmer auch nach intensiven Diskussionen nicht auf eine einheitliche Position verständigen. In der Erklärung der Präsidentschaft heißt es: „Es bestehen nach wie vor unterschiedliche Auffassungen zur Substanz des Vorschlags und dem weiteren Vorgehen, und wir werden uns weiter mit dieser Frage befassen.“ Der französische Präsident hatte zuvor eine Beratungspause von einem halben Jahr angeregt, konnte aber für diesen Vorschlag keine Unterstützung finden. Nach dem G-8-Gipfel besuchte der amerikanische Präsident Bush Prag und Tirana, wo er begeistert empfangen wurde. Bush wird zitiert mit der Aussage: „At some point in time, sooner rather than later, you’ve got to say enough is enough, Kosovo is independent.“ Der serbische Premierminister Vojislav Koštunica erklärte, Serbien sei darüber „zu Recht empört“ („justifiably disgusted“).

Nach der schwierigen Regierungsbildung in Serbien und einer positiven Bewertung der Zusammenarbeit Serbiens mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien in Den Haag seitens der Chefanklägerin Carla des Ponte zeichnete sich im Mai ab, dass die Assoziierungsverhandlungen zwischen Serbien und der EU, die wegen mangelnder Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof ausgesetzt worden waren, wieder aufgenommen werden könnten. Einige Tage vor dem Besuch der Chefanklägerin in Serbien war der als Kriegsverbrecher angeklagte General Zdravko Tolimir festgenommen und nach Den Haag überstellt worden.

Die amtierende Ratspräsidentin hat die Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Serbien begrüßt und nach einem Gespräch mit Boris Tadić erklärt: „Wir möchten, dass Serbien ein Stabilitätsanker in der Westbalkan-Region ist“. Die kommende Verhandlungsrunde steht bereits für Mitte Juni an.

Einerseits wird vermutet, die EU könnte mit diesen positiven Entscheidungen die Hoffnung verbinden, den Widerstand Belgrads gegen die Statuslösung für das Kosovo einzudämmen. Russland hatte wiederholt erklärt, keiner für Serbien inakzeptablen Lösung zustimmen zu wollen. Andererseits, so wird vermutet, könnten die serbischen Signale zu mehr

Kooperation auch Belgrads Spielräume erweitern. Die Fahndungsliste jedenfalls ist mit der Festnahme General Tolimirs noch nicht abgearbeitet.

Die Erwartungen an eine zeitnahe Entscheidung über die sensible Statusfrage sind groß und die Warnungen vor erneuten Unruhen, sollte es nicht zu einer Lösung kommen, ernst zu nehmen. Die Statusentscheidung als eine auf den besonderen Einzelfall des Kosovo bezogene Lösung sui generis dürfte nicht nur für die Vetomacht Russland von besonderer Bedeutung sein. Käme es nicht zu einer Einigung, bliebe es völkerrechtlich zunächst beim Status quo, die politische Krise könnte sich jedoch verschärfen.

Käme es im Falle des Scheiterns einer Verständigung im Sicherheitsrat zu einer einseitigen Unabhängigkeitserklärung, stellte sich die Frage nach der Anerkennung derselben durch die Staatengemeinschaft. Andeutungen, die US-Regierung und andere seien bereit, die Unabhängigkeit anzuerkennen, könnten die EU-Mitgliedstaaten, die eine Lösung auf der Ebene der VN anstreben, vor schwierige Entscheidungen stellen.

Die EU wird noch auf lange Sicht das Kosovo unterstützen, materiell und durch Übernahme von Verantwortung für den Erhalt von Sicherheit und Ordnung sowie bei der Umsetzung der Statuslösung. Ein erfolgreiches militärisches und ziviles Krisenmanagement auf der Grundlage einer tragfähigen Statuslösung für das Kosovo könnte dann auch als Testfall der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auf der Basis der gegenwärtigen Strukturen gesehen werden.

(Lfd. Nr. E 20/07 vom 11.06.2007)

Quellen und Literatur:

- Assembly of Kosovo, Declaration signed by President Kolë Berisha April, 5th, 2007.
- Martti Ahtisaari, Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's future status, in: Assembly Support Initiative Newsletter, May 2007, No. 27, S. 3 ff.
- Horst Bacia, Warten auf Russland, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. April 2007.
- Agim Çeku, The coming of Kosovo, in: Assembly Support Initiative Newsletter, May 2007, No. 279; s. 9.
- Commission of the European Communities, Commission staff working document, Kosovo (under UNSCR 1244) 2006 Progress Report, COM(2006)649 final. 08.11.2006.
- G8 Summit 2007, Zusammenfassung des Vorsitzes, Heiligendamm, 08.06.2007, <http://www.g-8.de/Webs/G8/DE/G8Gipfel/GipfelDokumente/gipfel-dokumente.html> (Stand: 11.06.2007).
- Warren Hoge, Russia Objects to U.N. Plan of Kosovo as „One-Sided“, The New York Times vom 20. März 2007.
- I/A-Punkt-Vermerk des Generalsekretariats des Rates für den AstV/Rat, Jahresbericht des Rates an das Europäische Parlament über die Hauptaspekte und grundlegenden Optionen der GASP – 2006, Rats-Dok. 6992/1/07 vom 30. April 2007.

- Kopp, Klesse, Völkerrechtlicher Status des Kosovo, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, der Aktuelle Begriff, 33/05.
- Kosovar Institute for policy Research and Development, Analysis of the comprehensive package for the status of Kosovo, February 2007, www.kipred.net (Stand: 19.04.2007).
- Michael Libal, Zur Unabhängigkeit gibt es keine Alternative, Die Welt vom 14.04.2007.
- Neil MacDonald, Norbert Rutsche, Del Ponte lobt Serbiens Kooperation, Financial Times Deutschland, 6. Juni 2007.
- Joseph Marko, Arben Hajrullahu, Die Perzeption der Kosova-Frage im Hinblick auf die EU-Integration, Januar 2006, <http://www.uni-graz.at/suedosteuropa/media/NODE/Hajrullahu.pdf> (Stand: 19.04.2007).
- Michael Martens, Groteskes Finale, Die Erkundungsreise des UN-Sicherheitsrates ins Kosovo, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. April 2007.
- Michael Martens, Jubel für den Schutzherrn, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11. Juni 2007.
- Thierry de Montbrial, L'enjeu de l'indépendance du Kosovo, Le Monde vom 07. April 2007.
- George Parker, Fidelius Schmid, Brüssel will wieder mit Serbien reden, Financial Times Deutschland, 30.5.2007.
- Olli Rehn, The EU will play a leading role in Kosovo, in: Assembly Support Initiative Newsletter, May 2007, No. 27, S. 26.
- Dusan Reljic, Im Kosovo-Konflikt zeigt sich Moskaus Weltmachtanspruch, Frankfurter Rundschau vom 14. März 2007.
- Reuters, The New York Times, Bush says Kosovo to be independent, delights Albania, vom 11. Juni 2007.
- Reuters, The New York Times, Serbs „disgusted“ by Bush Kosovo Pledge: Premier, vom 11. Juni 2007.
- Joachim Rücker, Kosovo deserves clarity about its future, Assembly Support Initiative Newsletter, May 2007, No. 27, S. 10.
- Fatmir Sejdiu, Kosovo Independence is the alpha and the omega, in: Assembly Support Initiative Newsletter, May 2007, No. 27, S. 6.
- Torbjorn Sohlstrom, Kosovo needs international engagement, in: Assembly Support Initiative Newsletter, May 2007, No. 27, S. 27.
- Anmerkung: der Deutsche Bundestag ist gemeinsam mit der französischen Assemblée nationale, der Chambre des Représentants de Belgique und dem slowenischen Državni Sbor aktiv an dem Projekt „Further support for the Assembly of Kosovo“ beteiligt.).
- Boris Tadić, The possibilities for additional talks have not been exhausted, in: Assembly Support Initiative Newsletter, May 2007, No. 27, S. 8.
- Dominik Tolksdorf, Implementing die Ahtisaari Proposal: The European Union's future role in Kosovo, CAP, Policy Analysis Nr. 1, Mai 2007.
- Dominik Tolksdorf, Wiederaufnahme der Verhandlungen mit Belgrad, wie kooperationsbereit ist die serbische Regierung gegenüber der EU tatsächlich ?, CAP Positionen vom 06.06.2007, <http://www.cap-lmu.de/aktuell/positionen/2007/serbien.php> (Stand: 11.06.2007).
- United Nations Security Council, Letter dated 26 March 2007 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement, S/2007/168/Add. 1.
- Christian Wernicke, Kosovo entzweit Verbündete, CSU-Abgeordneter warnt in Washington vor Anerkennung, Süddeutsche Zeitung vom 21. April 2007.

Die „Nabucco“-Gaspipeline als Teil der EU-Energieaußenpolitik

von Dr. Jörg Schneider, Frederik von Harbou, Fachbereich WD 11

Nicht erst nach dem wiederholten Ausfall russischer Energielieferungen strebt die EU nach einer Diversifizierung ihrer Energielieferanten und der Versorgungswege. Seit 2002 bestehen Pläne für den Bau einer Erdgasleitung, die unter Umgehung Russlands von der türkisch-georgischen und/oder türkisch-iranischen Grenze bis nach Österreich führen soll. Die sog. Nabucco-Pipeline soll bis 2011 Europa mit dem Kaspischen Meer (Iran und Aserbaidschan) sowie mit Zentralasien (Turkmenistan, Usbekistan und Kasachstan) verbinden, wo die zweitgrößten Erdgasreserven der Welt lagern. Damit könnte die EU ihre Abhängigkeit von wenigen Lieferstaaten reduzieren.

Herausforderungen und Ziele der europäischen Energiepolitik

Die EU ist schon jetzt der weltweit größte Energieimporteur und muss über die Hälfte ihres Bedarfs einführen. Im Jahr 2030 wird die Importabhängigkeit Prognosen zufolge auf 70 % steigen. Derzeit bezieht die EU Erdgas vor allem aus folgenden Lieferstaaten: Russland (40 %), Algerien (30 %) sowie Norwegen (25 %), wobei im Jahr 2030 voraussichtlich sogar 60 % aller EU-Gasimporte aus Russland stammen werden. Drittanbieter aus Zentralasien werden gegenwärtig vom russischen Staatsmonopolisten Gazprom daran gehindert, Kunden in der EU direkt zu beliefern. Vielmehr kauft Gazprom selbst zentralasiatisches Gas günstig ein, und verkauft es dank seines Netzmonopols zu deutlich höheren Preisen weiter. Versuche der EU, Russland im Rahmen der Verhandlungen über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen dazu zu bewegen, sein Leitungsnetz für Drittanbieter zu öffnen, sind bisher erfolglos geblieben.

Darüber hinaus mehrten sich in den zurückliegenden Jahren Zweifel an der Verlässlichkeit Russlands als Energielieferant („Gasstreit“ mit der Ukraine 2005/2006 sowie der „Ölstreit“ mit Weißrussland 2006/2007). Vor diesem Hintergrund setzte in der EU eine Diskussion über die Notwendigkeit einer Diversifizierung der Energiequellen und der Transportwege ein. Neben einem Ausbau der Bezugsquellen aus Nordafrika konzentrieren sich die Überlegungen auf den ungehinderten Zugang zu den großen Gasvorräten am Kaspischen Meer und in Zentralasien, die nach Schätzungen achtmal so groß sind wie jene in Nordafrika und nur um ein Drittel kleiner als die Vorkommen Westsibiriens.

Im Frühjahr 2006 forderte der Europäische Rat (ER) die Kommission auf, Vorschläge für eine künftige Energieaußenpolitik auszuarbeiten. Im Jahr darauf einigte sich der ER auf einen Aktionsplan für Klimaschutz und Energieversorgung, in der die strategische Bedeutung des Nabucco-Projektes für die europäische Energieversorgung betont wurde. Nabucco wurde als eines von mehreren „vorrangigen Vorhaben von europäischem Interesse“ einer künftigen gemeinsamen Energieaußenpolitik bezeichnet. Der Name der Pipeline spielt auf eine Verdi-Oper über den babylonischen König Nebukadnezar (italienisch: Nabucco) an und verweist auf den Ausgangspunkt des Bauvorhabens im vorderasiatischen Raum.

Verlauf und Finanzierung

Die etwa 3300 km lange Nabucco-Pipeline soll vom Osten der Türkei mit einem Strang an der Grenze zu Georgien und einem anderen an der Grenze zum Iran über Bulgarien, Rumänien und Ungarn nach Baumgarten an der slowakisch-niederösterreichischen Grenze führen. Auf türkischem Gebiet soll sie teilweise parallel zur im Mai 2005 eröffneten Baku-Tiflis-Ceyhan-Ölpipeline verlaufen. Im Osten der Türkei soll Nabucco Anschluss an die Südkaukasus-Pipeline (SCP) erhalten. Durch die Pipeline mit einem Durchmesser von 1,42 m sollen ab 2011 zwischen 8 und 13 Mrd. m³, und ab 2020 zwischen 25,5 und 31 Mrd. m³ Erdgas jährlich transportiert werden. Etwa die Hälfte dieser Menge soll bis Österreich gelangen, die andere Hälfte in den von der Gasleitung durchquerten Ländern verbleiben. Zum Vergleich: Der jährliche Verbrauch liegt in der EU derzeit bei rund 550 Mrd. m³ Erdgas.

Die Kosten der Pipeline werden auf 4,6 Mrd. € veranschlagt. Für ihren Bau wurde 2002 ein internationales Konsortium gegründet, das zu je 20 % folgenden nationalen Energieunternehmen gehört: MOL (Ungarn), BULGARAZ (Bulgarien), BOTAS (Türkei), TRANSGAZ (Rumänien) und OMV (Österreich). Letztere führt das Konsortium. (Gegenwärtig werden konkrete Verhandlungen über die Teilnahme eines sechsten Partners geführt.) Für die Abwicklung des Vorhabens gründeten die fünf Partner die gemeinsame Tochtergesellschaft Nabucco Gas Pipeline International GmbH. Die EU unterstützte die Errichtung eines neuen Gaskorridors zunächst durch die Förderung einer Machbarkeitsstudie. Im Juni 2006 einigten sich Kommission, Energieminister der Transitstaaten, Unternehmensvertreter und die Europäische Investitionsbank (EIB) auf eine Absichtserklärung zur Projektbeschleunigung. Die endgültige Entscheidung des Konsortiums über den Bau von Nabucco soll Ende 2007 oder Anfang 2008 fallen.

Die derzeitigen Planungen sehen für 2009 den Baubeginn zwischen Österreich und Ankara vor. In einer zweiten Phase (2012 – 2013) soll das verbleibende Reststück zwischen Ankara und der türkisch-georgischen bzw. türkisch-iranischen Grenze errichtet werden, danach folgen Kompressionsstationen an Schlüsselpunkten der Pipeline zur Erhöhung der Fördermenge.

Probleme bei der Umsetzung des Projekts

Seit der Entscheidung der EU, ihre Energielieferanten und Versorgungswege zu diversifizieren, versucht Russland diese Pläne zu konterkarieren. Im Frühjahr 2007 sorgte die Ankündigung der ungarischen Regierung für Irritationen, anstelle von Nabucco mit russischer Unterstützung die bestehende „Blue Stream“- Pipeline, die von Russland nach Süden durch das Schwarze Meer in die Türkei führt, nach Ungarn zu verlängern. Dann wäre Ungarn Verteilerstelle und nicht Österreich. Zugleich würde eine von Russland unabhängige Gasversorgung wieder in Frage gestellt. Inzwischen hat das ungarische Energieunternehmen MOL gemeinsam mit Gazprom ein Unternehmen gegründet, um eine Machbarkeitsstudie für dieses Projekt zu erstellen. Im Mai 2007 unterzeichneten Russland, Kasachstan und Turkmenistan eine Absichtserklärung zum Bau einer neuen Gasleitung für turkmenisches Gas. Diese soll entlang des Kaspischen Meeres verlaufen und turkmenisches Gas in das russische Leitungsnetz einspeisen. Bis September 2007 soll ein entsprechender Vertrag ausgehandelt werden. Europäische Energieunternehmen überlegen nun, Gas aus Zentralasien zu verflüssigen und in Tankern über das Kaspische Meer nach Aserbaidschan zu transportieren.

Die Absicht der OMV, eine Kooperation mit der iranischen Gasgesellschaft zur Ausbeutung der dortigen Gasvorkommen einzugehen, hat zudem zu Verstimmungen mit den USA geführt, die eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit dem Iran ablehnen. Allerdings ist die Erschließung der iranischen Gasvorkommen trotz der politischen Risiken für die Wirtschaftlichkeit des Nabucco-Projektes von großer Bedeutung.

Der Erschließung und Ausbeutung der Öl- und Gasvorkommen in der Region könnten zudem Unklarheiten hinsichtlich der Aufteilung des Kaspischen Meers unter den fünf Anrainerstaaten entgegenstehen. Während in sowjetisch-iranischen Übereinkommen das Kaspische Meer als Binnengewässer zur gemeinsamen Nutzung der beiden Staaten definiert wurde, ist dessen völkerrechtlicher Status und damit auch die Frage nach den Nutzungsrechten der Bodenschätze nicht geregelt und umstritten. Dabei trat Kasachstan ursprünglich für die Anwendung der internationalen Seerechtskonvention ein, wonach das Kaspische Meer

in Territorialgewässer, Schelf und internationale Gewässer aufzuteilen wäre. Mittlerweile konnten sich jedoch zumindest Aserbaidschan, Kasachstan und Russland in bilateralen Vereinbarungen darauf verständigen, den kaspischen Meeresboden nach der Größe der Küstenabschnitte der Länder sowie anhand einer gedachten Mittellinie in Sektoren aufzuteilen. Der Iran, dem bei dieser Lösung der geringste Anteil zuerkannt würde, spricht sich allerdings für eine gleichmäßige Aufteilung des Meeresbodens unter den Anrainern zu je 20 % aus. Die turkmenische Regierung vertritt wechselnde Standpunkte.

Der gestiegenen Bedeutung für Energielieferungen entsprechend wendet sich die EU thematisch inzwischen verstärkt dieser Region zu. Nach der Mitteilung der Kommission vom April 2007 zur „Schwarzmeersynergie“ wird der ER im Juni 2007 eine gemeinsame Zentralasien-Strategie verabschieden.

(Lfd. Nr. E 22/07 vom 21.06.2007)

Quellen und Literatur:

- Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, den 8./9. März 2007.
- Internetauftritt des Nabucco-Projektconsortiums: <http://www.nabucco-pipeline.com/>, Stand: 21. Juni 2007.
- Franz-Lothar Altmann: Südosteuropa und die Sicherung der Energieversorgung der EU, in: SWP-Studie, Januar 2007.
- Klaus Brummer/ Stefani Weiss: Europa im Wettlauf um Öl und Gas, Leitlinien einer europäischen Energieaußenpolitik, Gütersloh, Mai 2007.
- Barbara Janusz: The status of the Caspian Sea and its consequences for the apportioning of non-living natural resources, http://web.fu-berlin.de/ffu/veranstaltungen/caspian_region_workshop05/Vortrag%20Barbara%20Janusz.pdf

Die neue Zentralasien-Strategie der EU

von Dr. Jörg Schneider, Christian Hannemann, Fachbereich WD 11

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft hatte die Formulierung einer neuen, umfassenden Strategie für die Beziehungen der EU zu Zentralasien zusammen mit einer Intensivierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Aufnahme von Verhandlungen über ein neues Partnerschaftsabkommen mit Russland als Schwerpunktthema ihrer außenpolitischen Agenda bezeichnet. Am 30. Juni 2007 stellte sie dann in Berlin beim Troika-Treffen EU-Zentralasien eine „Strategie für eine neue Partnerschaft der EU mit Zentralasien“ vor, die thematisch von einer verstärkten Zusammenarbeit im Energiesektor, der Unterstützung rechtsstaatlicher Verhältnisse bis hin zu Bildungs- und Umweltschutzinitiativen reicht.

Motive und Ziele der Zentralasien-Strategie

Die fünf zentralasiatischen Staaten Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan haben durch ihre Erdgas- und Ölvorkommen und ihre Einbindung in den Kampf gegen den internationalen Terrorismus für die EU in den zurückliegenden Jahren an geostrategischer Bedeutung gewonnen. So nutzt etwa die Bundeswehr im Rahmen des ISAF-Einsatzes einen Luftwaffenstützpunkt im südusbekischen Termez. Weitere Themenbereiche, die aus Sicht der EU eine engere Zusammenarbeit mit den Staaten Zentralasiens notwendig erscheinen lassen, sind der Kampf gegen Menschen- und Drogenhandel sowie gegen die organisierte Kriminalität.

Ziel der neuen EU-Zentralasien-Strategie ist zum einen der „Aufbau und die Konsolidierung stabiler, gerechter und offener Gesellschaften, die sich an internationale Standards halten“. Dazu möchte die EU mit den dortigen Regierungen ihre eigenen Erfahrungen und Sachkenntnisse in der regionalen Zusammenarbeit, mit Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Demokratisierung teilen. Konkret sollen Initiativen und Projekte zum Aufbau und zur Förderung von „good governance“ durchgeführt und Hilfe bei Reformen im Finanzsektor angeboten werden. Zur engeren politischen Kooperation schlägt die Kommission regelmäßige Treffen auf Außenministerebene, Gespräche über Energiefragen sowie einen Menschenrechtsdialog vor. Zudem sollen die Staaten Zentralasiens beim Aufbau eines modernen Kommunikationsnetzes zwischen den Ländern (E-Seidenstraße) unterstützt, die zwischenstaatliche politische Kooperation gestärkt, die gegenseitigen Handelsschranken abgebaut und ihr Beitritt zur WTO gefördert werden.

Ein beiderseitiger Austausch von Personal zwischen den öffentlichen Verwaltungen oder Unternehmen sowie die Entsendung von Rechts- und Verwaltungsexperten soll die Annäherung der legislativen und verfassungsrechtlichen Rechtspraktiken und Rechtsvorschriften an das EU-Recht erleichtern. Daneben sollen Initiativen zur Gründung öffentlich-privater Partnerschaften eine wichtige Rolle spielen.

Besondere Bedeutung misst die EU der verstärkten Zusammenarbeit im Energiesektor bei. Nachdem der Europäische Rat als Folge des wiederholten Ausfalls russischer Energielieferungen im Frühjahr 2007 entschied, Lieferanten und Versorgungswege stärker zu diversifizieren, kommt den zentralasiatischen Staaten bei der Energieversorgungssicherheit eine besondere Rolle zu. Hierzu beabsichtigt die EU die technologische Zusammenarbeit mit diesen Staaten zu fördern, die Erkundung neuer Lagerstätten zu unterstützen, dabei zu helfen, die aus der Sowjetzeit stammenden Pipelines zu sanieren und neue Pipelines in der Region und nach Europa zu bauen. So wird schon jetzt der Bau der Nabucco-Pipeline zur Erschließung der zentralasiatischen Energielagerstätten gefördert, die bis 2011 an das Westufer des Kaspischen Meeres reichen und den Transport von Gas aus Zentralasien unter Umgehung Russlands ermöglichen soll.

Der gestiegenen geostrategischen Bedeutung Zentralasiens entsprechend will die EU ihre finanzielle Unterstützung für die Region auf insgesamt 750 Mio. € bis 2013 verdoppeln.

Instrumente zur Umsetzung

Vertragliche Grundlage der bilateralen Beziehungen sind die Anfang der 1990er Jahre abgeschlossenen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA). Damals wurden Strukturen geschaffen, mit deren Hilfe die EU ihre strategischen Ziele in der Region erreichen möchte. Zwischenzeitlich wurde ein EU-Sonderbeauftragter für Zentralasien ernannt, der künftig im Namen des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gemeinsam mit den Delegationen der Europäischen Kommission vor Ort die Umsetzung der Strategie überwachen und den zuständigen Ratsgremien regelmäßig Bericht erstatten soll.

Reaktionen auf die Zentralasien-Strategie

In Zentralasien selbst wird die neue Strategie der EU als wichtiger Schritt wahrgenommen, damit Europa in der Region nicht weiter hinter den dort stark präsenten Großmächten Russland, China und den USA zurückbleibt, wie es der kasachische Präsident Nasarbajew im Januar 2007 formulierte.

In Europa ist hingegen besonders der Stellenwert der Menschenrechte in der EU-Zentralasien-Strategie umstritten. So blockiert etwa das Europäische Parlament (EP) seit Jahren den Ratifizierungsprozess der PKA mit Tadschikistan und Turkmenistan, und begründet dies mit Menschenrechtsverletzungen in beiden Staaten. Nach der gewaltsamen Niederschlagung einer Demonstration mit zahlreichen Todesopfern im usbekischen Andischan im Mai 2005 drückte das EP seine tiefe Sorge über die Zustände im Land aus. Parallel dazu erließ die EU ein Einreiseverbot gegenüber den dafür Verantwortlichen, das im Mai 2007 jedoch teilweise aufgehoben wurde. Fast gleichzeitig fand die erste Runde eines Menschenrechtsdialogs in der Hauptstadt Taschkent statt. Menschenrechtsorganisationen wie amnesty international ist die Haltung der EU zu Menschenrechtsverletzungen in Zentralasien zu zögerlich. Sie verweisen darauf, dass in allen zentralasiatischen Staaten Folter und Misshandlung „routinemäßig“ angewandt werden und in Usbekistan die Folter „ausgeprägt verbreitet ist“. Deshalb hatten die Organisationen schon im Vorfeld der Verabschiedung der Zentralasien-Strategie eine festere Verankerung der Menschenrechte gefordert.

Ausblick

Die EU befindet sich in ihren Außenbeziehungen zweifellos in einem grundsätzlichen Dilemma, das die neue Zentralasien-Strategie deutlich aufzeigt: Heute werden die meisten Staaten der Welt immer noch von diktatorischen bzw. halbdiktatorischen Regimes beherrscht. Andererseits ist die EU in einer globalisierten Welt zunehmend von ausländischen Partnern abhängig. Was bleibt, ist ein oftmals schwieriger Balanceakt zwischen dem legitimen Interesse an Rohstoffen und Absatzmärkten auf der einen und dem Bekenntnis und der Förderung demokratischer Werte auf der anderen Seite. In der Zentralasien-Strategie hat die Kommission den Menschenrechten und der Förderung von Rechtsstaatlichkeit einen relativ breiten Platz eingeräumt. Jetzt bleibt abzuwarten, wie dieser mit einem konstruktiven politischen Dialog ausgefüllt wird.

Der Europäische Rat wird sich erstmals im Juni 2008 und danach alle zwei Jahre mit der Evaluierung der Umsetzung der Zentralasien-Strategie beschäftigen.

(Lfd. Nr. E 25/07 vom 19.07.2007)

Quellen und Literaturverzeichnis:

- Europäischer Rat (Brüssel) vom 21./22. Juni 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- Rat der Europäischen Union: Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft, Ratsdok. 10113/07 vom 31. Mai 2007.

- Deutsche Ratspräsidentschaft: Hintergrundpapier: „Die EU und Zentralasien: Strategie für eine neue Partnerschaft“ ,Berlin, Juni 2007.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: European Community Regional Strategy Paper for the Assistance to Central Asia for the period 2007 – 2013, Brüssel 2007.
- Rat der Europäischen Union (Luxemburg), 2796. Rat „Außenbeziehungen“, 23. April 2007, Schlussfolgerungen des Rates zu Zentralasien.
- amnesty international Deutschland: EU-Zentralasien: Keine Partnerschaft ohne Menschenrechte!, Pressemitteilung v. 26. März 2007.
- Jörg Schneider, Frederik von Harbou: Die „Nabucco“-Gaspipeline als Teil der EU-Energieaußenpolitik' in: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, ‚Europa‘ Nr. 22/07, 21. Juni 2007.
- Jörg Schneider: Die Europäische Union und die Staaten Zentralasiens, in: Infobrief der Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 6. Oktober 2005.

Altiero Spinelli: Einer der Gründungsväter der Europäischen Union

von Dr. Jörg Schneider, Sebastian Kruse, Fachbereich WD 11

In diesen Tagen wird in Brüssel und in Italien in Gedenkveranstaltungen des am 31. August 1907 in Rom geborenen Europapolitikers Altiero Spinelli gedacht. Spinelli war Mitglied der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments (EP), dem er bis zu seinem Tod 1986 angehörte. Sein politisches Handeln war von der Idee eines föderalistischen Europas und einer Europäischen Verfassung geprägt. Als Berichterstatter des Institutionellen Ausschusses des EP beeinflusste er maßgeblich den 1984 angenommenen Entwurf eines „Vertrages zur Gründung der Europäischen Union“, der als Vorläufer des Verfassungsvertrages von 2004 angesehen wird. Das EP würdigte Spinelli jüngst als einen der großen Architekten der europäischen Einigung, dessen Engagement zur Fortsetzung des integrationspolitischen Reformprozesses ermutige.

Ideengeber für ein föderalistisches Europa

Nur wenige politische Biografien spiegeln die ereignisreiche Geschichte Europas im 20. Jahrhundert so beispielhaft wider wie das Leben und politische Wirken Altiero Spinells. Als Siebzehnjähriger schloss er sich der Kommunistischen Partei Italiens an. Der Widerstand gegen den Faschismus brachte ihn zwischen 1927 und 1943 für zehn Jahre ins Ge-

fängnis und für weitere sechs Jahre zur Verbannung auf die nördlich von Neapel gelegene Insel Ventotene. Dort verfasste er 1941 gemeinsam mit dem Journalisten und späteren Politiker Ernesto Rossi das *Ventotene Manifesto*. Darin regten die beiden Verfasser als Antwort auf die schwere Krise der Nationalstaaten die Gründung eines europäischen Bundesstaats mit einer eigenen Streitmacht an. Dieser Bundesstaat sollte über jene Mittel und Organe verfügen, mit denen er die Beschlüsse, die zur Aufrechterhaltung der allgemeinen Ordnung dienen, auch umsetzen kann. Die einzelnen Gliedstaaten sollten hingegen ihre innere Autonomie behalten, um den Völkern Europas das politische Leben gemäß ihren Eigenheiten zu ermöglichen. Das Manifest gipfelte in der Aussage, dass die Zeit reif sei „für ein freies und vereintes Europa“.

Die Konsequenz dieser Überlegungen war die Gründung des *Movimento Federalista Europeo* (MFE) 1943, das die föderalistischen europapolitischen Ideen nach dem Ende des Krieges in Italien weiter trug.

In den frühen Jahren des europäischen Einigungsprozesses war Spinelli einerseits kritisch gegenüber Initiativen wie dem Europarat, dem seiner Meinung nach keine erfolgreiche Zukunft bevorstand, da er über keine wirklichen Machtmittel verfüge. Andererseits war er geradezu euphorisch, wenn es – wie etwa beim Schumanplan – um Projekte ging, die den Weg für ein starkes föderales Europa bahnten.

Als Berater des italienischen Ministerpräsidenten Alcide De Gasperi konnte er diesen in den frühen 1950er Jahren von der Notwendigkeit einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) überzeugen. Dieses Projekt scheiterte zwar am Widerstand der französischen Nationalversammlung, doch nach diesem empfindlichen integrationspolitischen Rückschlag konnten sich die Westeuropäer im März 1957 in Rom auf die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM) einigen.

Zeitweiliger Rückzug von der Politik

In den 1960er Jahren zog sich Spinelli für einige Jahre aus dem hektischen politischen Leben zurück. Als Gastprofessor am Europa-Zentrum der amerikanischen John-Hopkins-Universität in Bologna und an der römischen Universität La Sapienza machte er seine europapolitischen Konzepte auch in Hochschulkreisen bekannt. Auf Initiative Spinellis wurde in Rom das *Istituto Affari Internazionali* im Oktober 1965 gegründet, als dessen erster Direktor er von 1966 bis 1970 fungierte. Zudem widmete er sich der Propagierung seiner europapolitischen Vorstellungen im Rahmen des MFE.

Zurück in die europäische Politik

Die Rückkehr Spinellis ins politische Leben bahnte sich Ende der 1960er Jahre an. Zunächst beriet er den italienischen Außenminister Pietro Nenni in Europafragen. In der Folgezeit strebte Spinelli Ämter an, mit deren Hilfe er den europäischen Integrationsprozess vorantreiben konnte. So wurde Spinelli im Sommer 1970 Mitglied der Europäischen Kommission und legte als Kommissar für Industriepolitik und Forschung in den frühen 70er Jahren die Grundlagen für eine gemeinsame Politik in den Bereichen Umwelt und Forschung.

Nachdem Spinelli als unabhängiger Kandidat auf der Wahlliste der Kommunistischen Partei Italiens ins italienische Parlament eingezogen war, legte er Anfang Juli 1976 sein Amt als Kommissionsmitglied nieder.

Mit seiner Wahl im Juli 1979 in das damals erstmals direkt gewählte EP konzentrierte Spinelli seine Arbeit wieder auf die parlamentarische Arbeit im Dienste Europas. Im Jahr darauf rief Spinelli den sog. *Krokodil-Club* ins Leben, in dem Abgeordnete des EP zusammentrafen, die für eine föderalistische Verfassung eintraten. Benannt wurde die Vereinigung nach dem Straßburger Restaurant „Le Crocodile“, in dem die Gruppe ihr erstes Treffen abhielt.

Der „Spinelli-Entwurf“

Nach dem relativen integrationspolitischen Stillstand in den 1970er Jahren beschloss das EP im Juli 1981, „die Initiative zu ergreifen, um der Schaffung der Europäischen Union neue Impulse zu geben“. Zu diesem Zweck setzte das EP einen „ständigen institutionellen Ausschuss“ ein. Als Berichterstatter war Spinelli dann maßgeblich an der Ausarbeitung des „Entwurfes eines Vertrages über die Europäische Union“ beteiligt, der im Februar 1984 vom EP verabschiedet wurde. Dieser sog. Spinelli-Entwurf, mit dem erstmals ein verfassungsähnlicher Vorschlag für die künftige Gestalt der Europäischen Union vorgelegt wurde, umfasste 6 Kapitel mit 87 Artikeln. Er eröffnete neue bzw. erweiterte Zuständigkeitsbereiche, so in der Konjunktur- und Kreditpolitik, der Sozial-, Gesundheits-, Verbraucher-, Kulturpolitik, sah gemeinsame Aktionen im Bereich der Sicherheits- und Außenpolitik vor und enthielt Bestimmungen über die Grundrechte. Der Europäische Rat wurde institutionalisiert, das Verhältnis zwischen EP und Rat neu geordnet, wobei beide Seiten bei allen wesentlichen Entscheidungen künftig gleichberechtigt mitwirken sollten. Das EP sollte neben budgetären auch legislative Befugnisse erhalten, die Rolle der Kommission als Exekutive gestärkt sowie das Prinzip der Einstimmigkeit im Ministerrat

überwunden werden. Die Staats- und Regierungschefs der EG betrachteten die Vorschläge des „Spinelli-Entwurfes“ jedoch als zu weitgehend und verabschiedeten stattdessen 1986 die Einheitliche Europäische Akte, die allerdings Spinellis Konzept eines europäischen Binnenmarktes und das einer stärkeren Zusammenarbeit in der Außenpolitik übernahm. Somit hatte – im Rückblick betrachtet – der Spinelli-Entwurf letztlich mit zur ersten grundsätzlichen Reform der EG seit den Römischen Gründungsverträgen geführt. Spinellis Vermächtnis spiegelt sich schließlich auch in der späteren „Konventsmethode“ für den Verfassungsvertrag wider, denn seiner Auffassung nach sollten die Regierungen nicht alleine als Urheber einer Europäischen Verfassung auftreten, sondern die Bevölkerung Europas an der Ausarbeitung der Verfassung adäquat beteiligt werden.

Spinelli starb nach längerer Krankheit am 23. Mai 1986 im Alter von knapp 79 Jahren in Rom. In Anerkennung seiner Leistungen trägt heute eines der Gebäude des Europäischen Parlaments in Brüssel seinen Namen.

(Lfd. Nr. E 26/07 vom 19.09.2007)

Quellen und Literatur:

- Hendrik Brugmans: In Memoriam Altiero Spinelli (1907-1986): föderalistischer Denker und Militant, in: *Integration*, 10. Jg., Nr. 1, 1987, S. 3-15.
- Draft Treaty establishing the European Union, in: <http://www.ena.lu?lang=2&doc=8865>.
- Europäisches Parlament: Altiero Spinelli – ein leidenschaftlicher Verfechter der Europäischen Verfassung (23.05.2006), in: http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/011-8375-143-05-21-902-20060518STO08373-2006-23-05-2006/default_de.htm.
- Chronologie der Verfassungsentwürfe (Institut für europäisches Verfassungsrecht der Universität Trier): http://www.uni-trier.de/~ievr/eu_verfassungen/entwurf_1.htm.
- Agustín José Menéndez: Altiero Spinelli. From Ventotene to the European Constitution, Arena Report Nr. 1/07, Recon Report Nr. 1.
- Samuele Pii: Centenary of the Birth of Altiero Spinelli: Happy birthday, Altiero! (31.08.2007), in: <http://www.taurillon.org/Happy-birthday-Altiero>.
- Ventotene Manifesto, in: <http://www.altierospinelli.org/manifesto/de/pdf/manifesto1944de.pdf>.

„Flexicurity“

– Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit –

von Heike Baddenhausen, Katharina Ebert, Fachbereich WD 11

Im Juni 2007 hat die Kommission die Mitteilung „Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity- Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit“ vorgelegt. Flexicurity, von der Kommission definiert als integrierte Strategie zur gleichzeitigen Stärkung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt, soll zur Modernisierung der Arbeitsmärkte beitragen. Ausgehend von vier Komponenten, darunter aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und moderne Systeme der sozialen Sicherheit, stellt die Kommission acht gemeinsame Grundsätze als Grundlage für weitere Diskussionen vor. In Beispielen verweist sie u.a. auf die Vereinbarung „towards 2016“ (Irland), das dänische „Goldene Dreieck“ und Zeitarbeit in den Niederlanden. Im Dezember 2007 könnte sich bereits der Europäische Rat (ER) auf einige der Grundsätze als gemeinsame Bezugspunkte für die Mitgliedstaaten einigen.

Flexicurity ist eine englische Wortschöpfung und kombiniert die Begriffe **Flexibility** und **Security**. Damit soll das Bedürfnis der Unternehmen nach mehr Flexibilität mit einem hohen Standard an sozialer Sicherheit für die Arbeitnehmer in Einklang gebracht werden. Diese Verbindung soll zu mehr Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung führen. Unternehmen sollen ihre Arbeitnehmerzahl einfacher dem aktuellen Bedarf anpassen können. Im Gegenzug sollen für Arbeitnehmer neue Arten von Sicherheiten entwickelt werden, wobei sich der Akzent von der Arbeitsplatzsicherheit hin zur Beschäftigungssicherheit verschiebt und damit den veränderten Erwerbsbiographien unter sich wandelnden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung trägt. 76% der Europäer – so die Kommission – meinen, die Fähigkeit, leicht den Arbeitsplatz zu wechseln, sei nützlich; fast ebenso viele sprachen sich dafür aus, Beschäftigungsverträge flexibler zu gestalten. Sorgen macht der Kommission die Entwicklung „segmentierter Arbeitsmärkte“ mit *Insidern* (verhältnismäßig geschützte Arbeitnehmer) und *Outsidern* (ungeschützte Arbeitnehmer).

Auch im Rahmen der europäischen Beschäftigungs- und Sozialpolitik wird Flexicurity seit einiger Zeit diskutiert. Insbesondere seitdem die Kommission in ihrem im November 2006 vorgelegten **Grünbuch „Ein**

modernes Arbeitsrecht“ das Flexicurity-Konzept angesprochen hat, ist unter Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, Sozialpartnern und nationalen Regierungen eine intensive Diskussion im Gange. Im Rahmen der **OECD-Beschäftigungsstrategie** werden als Merkmale des Flexicurity-Ansatzes u.a. weniger strenge Beschäftigungsvorschriften, lebenslanges Lernen, hohe Aufwendungen für aktive wie passive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, großzügige Arbeitslosenunterstützung aufgelistet.

Der Ansatz ist nicht neu. In einigen Mitgliedstaaten wie in Österreich, Schweden, Irland und Dänemark werden unterschiedliche Flexicurity-Modelle eingesetzt. Die Kommission verweist in einer Anlage zu ihrer Mitteilung darauf und nennt beispielhaft das dänische „Goldene Dreieck“, das flexibles Arbeitsrecht mit schwachem Kündigungsschutz, großzügigen Sozialleistungen sowie aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen verbinde.

Entsprechend der **erneuerten Lissabon-Strategie** sind Kommission, Sozialpartner und Mitgliedstaaten aufgefordert, gemeinsame Grundsätze zum Flexicurity-Ansatz auszuarbeiten. Die Kommission hat ihre Vorstellungen nun präzisiert und Vorschläge für die Entwicklung gemeinsamer Grundsätze gemacht, die nach ihren Vorstellungen möglichst vom ER im Dezember 2007 verabschiedet werden sollen. Die Mitgliedstaaten sind dann aufgefordert, in ihren nationalen Reformprogrammen über ihre Flexicurity-Strategien zu berichten. Die Kommission bewertet diese Berichte und erstattet ihrerseits am Ende des Lissabon-Zyklus über die erreichten Fortschritte Bericht. Von der Einigung im ER erwartet die Kommission eine Dynamik für die Reform der Arbeitsmärkte und Sicherungssysteme.

Die Kommission zählt **vier Komponenten** auf: flexible und sichere vertragliche Vereinbarungen, umfassende Strategien des lebenslangen Lernens, wirksame aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und moderne Systeme der sozialen Sicherheit. Zwar gebe es aufgrund der heterogenen Arbeitsmärkte und Sicherungssysteme keine Einheitslösung für alle Mitgliedstaaten; gleichwohl seien alle Mitglieder mit der Globalisierung, dem technischen Fortschritt und dem demographischen Wandel konfrontiert, weshalb eine Einigung auf gemeinsame Grundsätze sinnvoll sei. Die Festlegung von Flexicurity-Indikatoren zur besseren Überprüfbarkeit der Strategien werde derzeit erörtert.

Die Kommission formuliert acht solcher **gemeinsamer Grundsätze**, darunter das Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten für Arbeitnehmer wie -geber oder unternehmensinterne wie externe Flexibilität bei Personalentscheidungen.

Ausgehend vom Bericht der Expertengruppe Flexicurity listet die Kommission vier **typische Optionen** oder Situationen auf und unterbreitet Lösungsansätze. So beschreibt die erste Option die Bekämpfung segmentierter Arbeitsmärkte mit *Insidern* und *Outsidern*. Ein vertraglicher Lösungsansatz könnte bei Verbesserungen etwa im Bereich befristeter Verträge, Leiharbeit u.ä. ansetzen und Ausbildungsangebote einbeziehen sowie flankierende soziale Sicherheiten. Die zweite Option widmet sich Märkten mit geringer Arbeitsmobilität, einem hohen Beschäftigungsschutz und starker Unternehmensbindung von Arbeitskräften. Die dritte Option befasst sich mit Lösungsansätzen bei Qualifikationsdefiziten und geringen Chancen bestimmter Arbeitskräfte auf dem Markt. Kennzeichnend sei eine grundsätzlich hohe Beschäftigungsquote, von der aber bestimmte Gruppen von Arbeitskräften nicht profitieren können. Hier liegt der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Lösungen bei Strategien zum lebenslangen Lernen. Soziale Sicherungssysteme sollten Anreize zur Aufnahme von Arbeit schaffen, Lohnnebenkosten gering Qualifizierter könnten verringert werden. Die vierte Option schließlich beschreibt die Situation von Märkten, die durch wirtschaftliche Umstrukturierungen, eine hohe Zahl von Leistungsempfängern und ein relativ niedriges Schutzniveau bei neuen Arbeitsplätzen gekennzeichnet sind.

Die Kommission verweist im *impact assessment* (Folgenabschätzung) darauf, dass die gemeinsamen Grundsätze den Rahmen stecken könnten für *flexicurity-pathways* (Fahrpläne), innerhalb derer der Austausch bewährter Praktiken sowie die **offene Methode der Koordinierung** zum Einsatz kommen könnten.

Die Mitteilung wurde interessiert, gleichwohl unterschiedlich aufgenommen: Während **Arbeitgeberverbände** die Ideen eher positiv bewerten, äußerten sich **Gewerkschaften** zurückhaltend im Hinblick auf einen möglichen Abbau des Kündigungsschutzes. Flexicurity ist Thema zahlreicher Diskussionsforen zu modernen arbeitsmarktpolitischen Konzepten.

Die Europäische Gemeinschaft ist u.a. über den Europäischen Sozialfonds im Bereich der Beschäftigungspolitik tätig und kann gemäß Artikel 125 ff EG-Vertrag koordinierend und unterstützend tätig werden. Im Wesentlichen verbleibt es bei der Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten. Art. 126 Abs. 2 EG-Vertrag verweist dabei zum einen auf die Berücksichtigung einzelstaatlicher Gepflogenheiten und zum anderen auf die Verantwortung der Sozialpartner.

Nach derzeitigem Stand der Planung könnte die Thematik, die nach wie vor Schwerpunktthema der Präsidentschaft ist, Anfang Oktober auf der Tagesordnung des ECOFIN (Rat der EU-Finanzminister) stehen zur Vorbereitung von Schlussfolgerungen für den ER im Dezember.

(Lfd. Nr. E 27/07 vom 20.09.2007)

Quellen:

- Mitteilung der Kommission (...) Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, vom 27. Juni 2007, KOM (2007) 359 endg.
- Impact Assessment: Commission Staff Working Document, accompanying the Communication – Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security, 4. July 2007, SEC (2007) 861.
- The United Kingdom Parliament, European Scrutiny Committee (2007), Thirty-third Report, 1. August 2007
- EU- Flexicurity-Pläne: Gewerkschaften sind skeptisch, vom 29. Juni 2007, <http://euractiv.com/de/soziales-europa/eu-flexicurity-plane-gewerkschaften-skeptisch/article-165021>. (zuletzt aufgerufen am 12.09.2007)
- Europas Arbeitsmärkte modernisieren, Eine Initiative der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände aus Dänemark, Deutschland, Portugal und Slowenien, <http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/D34B06CB7BE47DDAC12573070042FB2A> (zuletzt aufgerufen am 12.09.2007)
- Dr. Jörg Schneider, Vom Europäischen Sozialmodell zur Flexicurity, in Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Sachstand vom 24. Januar 2006.

Der EU-Reformvertrag

von Heike Baddenhausen, Tanja Gey, Frederik von Harbou,
Fachbereich WD 11

Im Juni 2007 verständigten sich die Staats- und Regierungschefs der 27 EU-Mitgliedstaaten auf ein konkretes Mandat für eine kurze Regierungskonferenz (RK). Auf der Grundlage der Ergebnisse der RK 2004 wird nun ein Reformvertrag ausformuliert, der den EU-Vertrag (EUV) und den EG-Vertrag (EGV) modifiziert. Das Verfassungskonzept eines einheitlichen Textes wurde aufgegeben. Der straffe Zeitplan sieht vor, dass der ausgearbeitete Reformvertrag bis Mitte Oktober den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten bei ihrem informellen Treffen in Lissabon vorgelegt wird. Nach der Ratifikation könnte die Union so noch vor den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) 2009 auf

eine erneuerte gemeinsame Grundlage gestellt sein. Die EU-Außenminister zogen Anfang September in Viana do Castelo bei ihrem informellen Treffen im Gymnich-Format eine erste Bilanz der Arbeiten am Reformvertrag.

Einleitung

Das unter schwierigen Bedingungen und mit allseits gelobter Verhandlungsführung erreichte detaillierte Mandat für die RK zeigt auf, was von dem Text, der 2004 noch vom Einverständnis aller Mitgliedstaaten getragen worden war, übrig bleiben kann. Zu Einzelheiten des Reformprozesses sei auf das Europa-Thema „Von der Verfassung für Europa zu einem neuen Reformvertrag?“ verwiesen. Im Mandat heißt es, die reformierten Grundlagenverträge „werden keinen Verfassungscharakter haben“. Die im Reformvertrag „verwendete Begrifflichkeit wird diese Änderung widerspiegeln“. So wird sich die im gescheiterten Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) vorgesehene Präambel ebenso wenig im Reformvertrag wiederfinden wie der Symbolartikel und die Bezeichnung „Außenminister der Union“. Die EU-Grundrechtecharta wird nicht im Volltext in das Vertragswerk aufgenommen, auf sie soll lediglich verwiesen werden. Auch wird es keine europäischen Gesetze und Rahmengesetze geben; die bisherigen Bezeichnungen der EU-Rechtsakte (Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse) werden beibehalten.

Inhaltlich sollen dagegen zahlreiche Neuerungen des VVE in den Reformvertrag übernommen werden, insbesondere in den Bereichen Justiz und Inneres, Außenvertretung der Union sowie Partizipation der nationalen Parlamente. Zudem wird das Nebeneinander von Europäischer Gemeinschaft und Union durch die Schaffung einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit der EU ersetzt. Der Anwendungsvorrang des Europarechts vor nationalem Recht auf der Basis der hierzu vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) entwickelten Rechtsprechung wird Gegenstand einer Erklärung. Diese wird um eine Stellungnahme des Juristischen Dienstes des Rates ergänzt, die die Bedeutung und Geltung dieses Grundsatzes unabhängig von seiner Aufnahme in den Vertrag erläutert.

Rein äußerlich wird der Reformvertrag, wie seine Vorgänger von Maastricht bis Nizza, ein Änderungsvertrag sein. Gleichwohl ist seine Aufgabe, die Substanz des gescheiterten VVE in das bestehende Vertragssystem zu überführen. Die Kommission bezeichnet den Wegfall einiger Bestandteile des VVE in ihrer Mitteilung an den Rat „Europa für das 21. Jahrhundert reformieren“ als „notwendige Komponenten eines

Einigungspakets“. Dem ehemaligen Konventspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing zufolge handelt es sich dabei um „kosmetische Abweichungen von der Verfassung, um diese leichter verdaulich zu machen“. Die wesentlichen Elemente des VVE in der Form eines von zahlreichen Protokollen, Erklärungen und sog. *opt-outs* (Ausnahmeregelung) begleiteten Änderungsvertrags sollen den Text auch für die Euroskeptiker akzeptabel machen und ihm über die Hürden der bevorstehenden Ratifikationen verhelfen. Inhaltliche Abweichungen vom VVE wie *opt-outs* etwa zur Grundrechtecharta und zur Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten, werden unterschiedlich bewertet.

Damit bleibt es künftig bei zwei rechtlich gleichrangigen Grundlagenverträgen primärrechtlicher Natur: den in sechs Titel gegliederten **Vertrag über die Europäische Union** und den **Vertrag über die Arbeitsweise der Union**. Zu Letzterem wandelt sich der geänderte EG-Vertrag. Protokolle werden den Reformvertrag ergänzen, zahlreiche Erklärungen die Vertragsartikel präzisieren. Daneben bleibt der EURATOM-Vertrag – in angepasster Form – bestehen. Kritik an der Lesbarkeit des Reformvertrags war von Seiten des ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten Giuliano Amato, der selbst im Juni einen kurzen Änderungsvertrag präsentiert hatte, zu vernehmen: *„Sie beschlossen, dass das Dokument unlesbar sein sollte – wenn es unlesbar ist, ist es keine Verfassung“*.

Ausgewählte Artikel des Reformvertrags

Im neuen Artikel 3 EUV wird der „Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb als **Ziel der EU** nicht mehr benannt. An anderen Stellen des Reformvertrags aber und in einem Protokoll, das den Status des Primärrechtes teilen wird, bleibt er erhalten. Das Protokoll sieht vor, dass die Union auf der Grundlage der Vertragsbestimmungen (einschließlich Art. 308) tätig werden kann, um den Markt vor Wettbewerbsverfälschungen zu schützen. Der aktuellen Entwicklung Rechnung tragend sieht das Mandat vor, die umweltpolitischen Ziele um die „Bekämpfung des Klimawandels“ zu erweitern. Die Aufnahme der Themen Klimawandel, Energiesolidarität und Förderung der Interkonexion der Energienetze trägt ihrer seit der RK 2004 gewachsenen Bedeutung Rechnung.

Die **Zuständigkeiten der EU** werden wie bislang eingeteilt in ausschließliche, geteilte und koordinierende sowie unterstützende Zuständigkeiten der Union. In den Bereichen, in denen die Union die Maß-

nahmen der Mitgliedstaaten unterstützen, koordinieren oder ergänzen kann, dürfen keine verbindlichen Rechtsakte mit dem Ziel der Harmonisierung nationaler Vorschriften erlassen werden. In Kompetenzkatalogen sind die einzelnen Bereiche aufgelistet. Die RK wird sich dem Entwurf zufolge auf eine Erklärung verständigen, die unterstreicht, dass alle der Union durch die Verträge nicht übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Protokoll Nr. 8 über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit präzisiert, dass sich bei einem Tätigwerden der Union in diesem Bereich die Ausübung von Befugnissen nur auf die durch den konkreten Rechtsakt geregelten Elemente erstreckt. Zudem soll in dem geänderten Art. 48 EUV festgeschrieben werden, dass Vertragsänderungen künftig auch mit dem Ziel vorgenommen werden können, Zuständigkeiten der Union zu verringern, also auf die Mitgliedstaaten zurück zu übertragen. Art. 308 EGV, die sog. Flexibilitätsklausel, wird ergänzt um die Aussage, dass die Klausel „nicht als Grundlage für die Verwirklichung von Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) dienen kann“. Außerdem soll eine Erklärung der RK zu Art. 308 präzisieren, dass die Flexibilitätsklausel „integrierender Bestandteil einer auf dem Grundsatz der begrenzten Ermächtigung beruhenden institutionellen Ordnung ist und daher keine Grundlage dafür bieten kann, den Bereich der Unionsbefugnisse über den allgemeinen Rahmen hinaus auszudehnen (...)“.

Wie im VVE angelegt wird der **Austritt** aus der Union primärrechtlich geregelt. Für den **Beitritt** zur EU soll ein Verweis auf die vom ER vereinbarten Beitrittskriterien (sog. Kopenhagener Kriterien) im EUV für Klarheit sorgen. Über Beitrittsanträge werden das EP und die nationalen Parlamente unterrichtet.

Die Änderungen im **institutionellen Gefüge der EU** umfassen die Neu- bezeichnung des Europäischen Außenministers, der nun den Titel „Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ tragen wird, und die Abstimmungsmodalitäten in Rat und Europäischem Rat.

Der Europäische Rat wird ein Organ der Union. Sein Präsident wird auf zweieinhalb Jahre gewählt. Die Leitung der Fachministerräte verbleibt im Wesentlichen bei den Teampresidentschaften, einem System zur Steigerung der Kohärenz, das die EU bereits seit Jahresbeginn praktiziert.

Die Beschlussfassung im Rat, wird – wie im VVE vorgesehen – nach dem Prinzip der doppelten Mehrheit (55% der Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der EU-Bürger repräsentieren) erfolgen. Gegenüber

dem VVE ist es zu einzelnen Änderungen gekommen. Die Anwendung der qualifizierten Mehrheit nach den bislang geltenden Nizza-Regelungen (d.h. mindestens 14 von 27 Mitgliedstaaten, die zusammen über mindestens 255 von 345 Stimmen (=73,91%) verfügen) wurde bis November 2014 verlängert und kann im Einzelfall und auf Verlangen eines Mitgliedstaats bis Ende März 2017 Anwendung finden. Auch gilt bis zum 31. März 2017 die bereits zur RK 2004 vereinbarte Regelung, dass drei Viertel der Mitgliedstaaten oder der EU-Bevölkerung, die für die Bildung einer Sperrminorität notwendig wären, die Annahme eines Rechtsaktes durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit temporär verhindern können. Ab 1. April 2017 gilt diese auf den Ioannina-Kompromiss von 1994 zurückzuführende Regelung mit geänderten Prozentzahlen weiter: Es sind dann 55% der Anzahl der Mitgliedstaaten oder der Bevölkerung erforderlich, die für die Bildung der Sperrminorität nötig wären, um die Annahme eines Rechtsaktes zu blockieren. Dieses Verfahren kann letztlich eine Einigung im Rat nicht verhindern, aber verzögern. Der Ioannina-Mechanismus ist Gegenstand einer Erklärung zur Schlussakte der RK 2004. Entsprechendes sieht der aktuelle Entwurf einer Erklärung der RK 2007 vor. Rechtlich handelt es sich um einen in der Tradition des Luxemburger Kompromisses stehenden Mechanismus mit dem Ziel, nach Möglichkeit einen Ausgleich widerstreitender Interessen herbeizuführen, nicht aber um ein Vetorecht.

Wie bei allen vorangegangenen Vertragsrevisionen, werden die Befugnisse des **Europäischen Parlaments** weiter ausgebaut. Das Mitentscheidungsverfahren wird zum Regelverfahren bei der EU-Rechtsetzung, Parlament und Rat sind insoweit gleichberechtigte Gesetzgeber. Die Haushaltsbefugnisse werden erweitert, Mitwirkungsrechte gestärkt: Künftig wird das EP unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Wahlen den Präsidenten der Kommission wählen, der eine stärkere Stellung als bislang haben wird. Die Verkleinerung der **Kommission** – von 27 auf 18 Mitglieder – wird beibehalten. Die Kommission verweist auf die stärkeren Vollmachten ihres Präsidenten und ihre weiterhin zentrale Rolle bei der Beschlussfassung.

Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik wird, wie im VVE angelegt, sowohl Vizepräsident der Kommission als auch Vorsitzender des Rats der Außenminister sein („Doppelhut“). Zu seiner Unterstützung wird, wie vom VVE gefordert, ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) geschaffen. Bereits nach Unterzeichnung des Reformvertrages sollen der Hohe Vertreter, die Kommission und die Mitgliedstaaten mit den Vorbereitungen für den EAD beginnen.

Die **nationalen Parlamente** „tragen aktiv zur reibungslosen Funktionsweise der Union bei“. So umschreibt der neue Artikel, der sich mit Unterrichtungen und Zuleitungen befasst und auf die in einem Protokoll näher dargestellte Subsidiaritätsprüfung verweist, die Rolle der nationalen Parlamente. Der zur Verfügung stehende Prüfungszeitraum wird um zwei auf acht Wochen verlängert, das Quorum für das Auslösen der Überprüfungspflicht auf die Mehrheit der Stimmen der nationalen Parlamente erhöht. Will die Kommission an ihrem Vorschlag festhalten, leitet sie ihre begründete Stellungnahme mit den Stellungnahmen der nationalen Parlamente dem Rat und dem EP zu. Teilen 55% der Mitglieder des Rates oder eine Mehrheit des EP die Auffassung, das Subsidiaritätsprinzip sei verletzt, wird der Legislativvorschlag nicht weiter geprüft. Damit können die nationalen Parlamente zwar keinen Gesetzgebungsvorschlag zu Fall bringen („rote Karte“), haben aber im Vergleich zu dem im VVE vorgesehenen Einspruchsrecht gegenüber der Kommission („gelbe Karte“) erweiterte Mitwirkungsrechte. Im Bereich des Familienrechts verfügen die nationalen Parlamente über ein Vetorecht. Wie im VVE vorgesehen sind die nationalen Parlamente an der politischen Kontrolle des Europäischen Polizeiamtes (Europol) und der 1992 eingerichteten Einheit für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) beteiligt. Auch im Artikel über den Grundsatz der repräsentativen Demokratie, der bereits so im VVE enthalten war, sind die nationalen Parlamente erwähnt, gegenüber denen die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat zur Rechenschaft verpflichtet sind.

Als Element der partizipativen Demokratie wird auch das Bürgerbegehren des VVE in den Reformvertrag übernommen. Mindestens 1 Million EU-Bürger aus einer „erheblichen“ Anzahl von EU-Mitgliedstaaten können die Kommission auffordern, Vorschläge für Rechtssetzungsakte einzubringen.

Mit einem Verweis in Art. 6 EUV wird die **Grundrechtecharta** in das Primärrecht einbezogen und wird so „dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie die Verträge“ haben. Dass der Text der Charta nicht Teil des Vertrages sein wird, wird insbesondere von Befürwortern des VVE bedauert. Ein opt-out wird für das Vereinigte Königreich und Polen gelten: Vor britischen oder polnischen Gerichten sollen sich Kläger nicht auf die Charta berufen können. Polen hat erklärt, dass die Charta „in keiner Weise das Recht der Mitgliedstaaten, in den Bereichen der öffentlichen Sittlichkeit, des Familienrechts sowie des Schutzes der Menschenwürde und der Achtung der körperlichen und moralischen Unversehrtheit Recht zu setzen“, berührt. Die Charta soll, so zeichnet sich ab, von EP, Rat und Kommission bei der Vertragsunterzeichnung feierlich proklamiert werden.

Neben der Grundrechtecharta soll künftig auch die **Europäische Menschenrechtskonvention** (EMRK) den Rechtsschutz der Bürger gegenüber den EU-Institutionen erhöhen. Bislang sind die Mitgliedstaaten der EU, nicht aber die EU selbst Vertragsparteien der EMRK. Nach dem Reformvertrag soll der Rat einstimmig eine Übereinkunft zum Beitritt der EU treffen.

Die Strukturen der **GASP** als Teil des auswärtigen Handelns der Union waren ebenfalls Gegenstand der Debatte über den Reformvertrag. Die Kommission formuliert: „Die Vertretung der außenpolitischen Belange der EU wird so gestaltet, dass sie dem Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen Rechnung trägt“. Außerdem wird in einer Erklärung, die dem Vertrag beigegeben sein wird, klar gestellt, dass „die Bestimmungen zur GASP der Kommission keine neuen Befugnisse zur Einleitung von Beschlüssen übertragen oder die Rolle des Europäischen Parlaments erweitern“ sowie „den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten unberührt lassen.“ Festlegung und Durchführung der GASP obliegen weiterhin dem ER sowie dem Ministerrat. Es bleibt beim Grundsatz der Einstimmigkeit; die eingeschränkten Kompetenzen des EP, der Kommission und des EuGH erfahren keine wesentlichen Änderungen.

Eine Sonderregelung soll im Bereich der GASP aber für die „verstärkte Zusammenarbeit“ einer Gruppe von Mitgliedstaaten gelten, denn für sie wird künftig eine einstimmige anstelle einer qualifiziert mehrheitlichen Ratsentscheidung erforderlich sein. Zudem müssen sich mindestens neun (statt acht) Mitgliedstaaten zusammenschließen.

Die Neuerungen des VVE im Bereich **Justiz und Inneres** sollen mit wenigen Ergänzungen Eingang in den Reformvertrag finden. Unter der Überschrift „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ soll die Justiz- und Innenpolitik in einem einheitlichen Titel des Vertrages über die Arbeitsweise der Union zusammengeführt werden. In die allgemeinen Bestimmungen wird eingefügt, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, Formen der Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den für den Schutz der nationalen Sicherheit zuständigen Verwaltungen einzurichten. Die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) wird damit weitgehend „vergemeinschaftet“: Das Mitentscheidungsverfahren wird auch hier zum Regelverfahren. Die Gerichtsbarkeit des EuGH wird erweitert. Der Entwurf sieht – wie bereits der VVE – vor, dass ein Mitgliedstaat im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen den Entwurf einer Richtlinie betreffend die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Urteile und Entscheidungen zu Min-

destvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen an den Europäischen Rat weiterleiten kann. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird zunächst vorläufig ausgesetzt, wenn grundlegende Aspekte der nationalen Strafrechtsordnung berührt würden. Kann im ER keine Einigung erreicht werden, können mindestens neun Mitgliedstaaten eine verstärkte Zusammenarbeit auf der Grundlage des Entwurfes begründen. Ähnliches gilt in den Bereichen Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Polizeiliche Zusammenarbeit, wenn im Rat keine Einstimmigkeit besteht. Dieser Bereich der Zusammenarbeit kann sich somit innerhalb des Gemeinschaftsrahmens einfacher als bislang weiterentwickeln.

Zeitplan und Ausblick

Nach dem Zeitplan für die Regierungskonferenz könnten die Vertragsverhandlungen beim Treffen der Staats- und Regierungschefs Mitte Oktober 2007 in der portugiesischen Hauptstadt beendet werden. Der Präsident der Kommission Barroso und der portugiesische Präsident Cavaco Silva haben bereits vorgeschlagen, den Reformvertrag in „Vertrag von Lissabon“ umzubenennen. Würden die Ratifikationen in den Mitgliedstaaten rechtzeitig bis zu den nächsten Wahlen zum EP 2009 abgeschlossen, könnte sich die Union, wie angestrebt, 2009 in neuer Verfasstheit präsentieren.

Gleichwohl ist nicht zu erwarten, dass damit auch die Debatten über die Finalität der Union oder ihre Konstitutionalisierung beendet sein werden. Das EP hat in seiner EntschlieÙung vom 11. Juli 2007 zur Einberufung der Regierungskonferenz erklärt, nach den Wahlen 2009 „neue Vorschläge für eine weiterreichende Verfassungslösung für die Union vorzulegen.“ Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy hatte vorgeschlagen, einen Rat der Weisen einzurichten, der innerhalb von zwei Jahren Vorschläge zu den Grenzen Europas und seinen künftigen Strukturen ausarbeiten soll. Bundeskanzlerin Angela Merkel, die den Ansatz unterstützt, sprach sich allgemein für Personen aus, die Distanz und Weisheit einbrächten.

Das EP ist an der Arbeit der RK beteiligt. Sein Präsident nimmt an den Beratungen auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs teil, auf Ministerebene nehmen die Abgeordneten Elmar Brok (EPP-DE), Enrique Baron Crespo (PES, ES) und Andrew Duff (ALDE, UK) als Vertreter teil, und auch an den Arbeiten der Beauftragten und Rechtsexperten wird das Parlament partizipieren. Anfang September nahmen die Parlamentarier am informellen Treffen der EU-Außenminister in Viana do Caste-

lo teil. Die nationalen Parlamente hatten sich im Rahmen der Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) im Juli 2007 zunächst mit der Frage eines Beobachterstatuts bei der RK befasst und sodann auf Vorschlag des COSAC-Vorsitzes auf eine Arbeitsgruppe aus Vertretern aller nationalen Parlamente verständigt, die die Arbeit der RK verfolgt. Das Mandat für die Regierungskonferenz war am 20. September Gegenstand einer Debatte im Deutschen Bundestag. Während die inhaltliche Orientierung am gescheiterten VVE auf breite Zustimmung der Abgeordneten stieß, wurde aus den Reihen der Opposition eine nicht ausreichende Beteiligung des Bundestags im Vorfeld der Regierungskonferenz kritisiert. Am 11. Oktober wird sich das Plenum erneut auf der Grundlage von Anträgen der Koalitions- und Oppositionsfraktionen mit dem Reformvertrag befassen. Eine Stellungnahme des Bundesrats zum Reformvertrag ist für den 12. Oktober vorgesehen. In der Empfehlung des federführenden Ausschusses für Fragen der Europäischen Union heißt es, der Bundesrat begrüße die jetzige Praxis der Einbindung der nationalen Parlamente in die Gestaltung der europäischen Politik durch die unmittelbaren Zuleitungen von Gesetzgebungsvorschlägen seitens der Kommission. Der Bundesrat habe bereits mehrfach von seinem Recht zur Stellungnahme Gebrauch gemacht und bringe seine Erwartung zum Ausdruck, dass dieses Recht auch nach Inkrafttreten des Reformvertrags fortbesteht.

Der Ausblick auf das weitere Verfahren rückt die Unwägbarkeiten, die dem Reformwerk bevorstehen, in den Blickpunkt. Die Erkenntnis, dass die wesentlichen Elemente des Verfassungsvertrages Eingang gefunden haben, kann bei denen, die dem Verfassungsvertrag skeptisch gegenüberstanden, erneut Bedenken auslösen. Zwar werden wohl die meisten Mitgliedstaaten den Vertrag im parlamentarischen Verfahren zur Ratifikation vorlegen, in einigen Mitgliedstaaten aber wird über ein Referendum beraten. In den Niederlanden, in denen sich das Volk 2005 gegen den VVE ausgesprochen hatte, wird es nach einer Entscheidung der Regierung vom 21. September keine Volksabstimmung über den Reformvertrag geben. In Dänemark soll früher als zunächst geplant entschieden werden, ob aus rechtlichen Gründen ein Referendum erforderlich ist. Der dänische Außenminister Per Stig Møller erklärte, dass für den Fall, dass ein Referendum aus Gründen des nationalen Verfassungsrechts nicht notwendig sei, eine politische Entscheidung über eine Volksbefragung getroffen werde. Für das Vereinigte Königreich bleibt Premierminister Gordon Brown dabei, dass ein Referendum nicht notwendig sei, da bei den Verhandlungen die britischen Positionen eingehalten worden seien. Die öffentliche Diskussion über die Frage einer Volksabstimmung ebbt nicht ab, sondern nimmt im Gegenteil an Intensität zu.

Eine erste Bilanz der Arbeiten am Entwurfstext zogen die Außenminister der EU-Mitgliedstaaten am 7. und 8. September in Viana do Castelo/Portugal auf ihrem halbjährlich stattfindenden informellen Treffen (sog. Gymnich-Treffen). Zeitgleich hat das polnische Parlament (Sejm) am 8. September die Selbstauflösung beschlossen. Neuwahlen sind für den 21. Oktober vorgesehen. Die polnische Außenministerin Ana Fortyga verwies darauf, dass dies den informellen Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 18./19. Oktober nicht beeinträchtigen sollte und auch darauf, dass sich hinsichtlich der Verhandlungen über das Mandat für die RK Regierung und Opposition weitgehend einig seien. Von polnischer Seite besteht der Wunsch, bei den Abstimmungsmodalitäten den Ioannina-Mechanismus in den Vertragstext aufzunehmen. Maxime Verhagen, niederländischer Außenminister, verwies auf den Juni-Gipfel in Brüssel, bei dem Einverständnis erzielt worden sei, Einzelheiten in einer Erklärung niederzulegen.

Der französische Außenminister Bernard Kouchner hielt eine Neuauflage der Diskussion über zentrale Fragen für nicht sehr hilfreich. Die Sorge, die Verhandlungen im Oktober könnten durch neue oder wieder auflebende Forderungen belastet werden, scheint nicht ganz unbegründet. Der polnische Präsident Lech Kaczynski hat sich wohlwollend über den Text als fein austarierten Kompromiss geäußert und erklärt, nur einige Details seien noch zu besprechen.

Die Rechtsexperten haben zwischenzeitlich ihre Arbeiten am Reformvertragstext abgeschlossen. Am 5. Oktober wurden die Entwürfe der Vertragstexte, der Präambel, der Protokolle sowie der Erklärungen in sämtlichen Sprachfassungen in einem Vermerk des Vorsitzes der RK den Delegationen übermittelt und sind über die Internetseite des Rats unter <http://www.consilium.europa.eu/> abrufbar. Der Vorsitz wird die Texte am 15. Oktober in Luxemburg der Regierungskonferenz auf Ebene der Außenminister übermitteln. Bis dahin werden die Sprachfassungen von den Rechts- und Sprachsachverständigen überprüft.

In der Frage der britischen *opt-outs* in dem Bereich Justiz und Inneres scheint eine Einigung erzielt worden zu sein: Das Schengen-Protokoll sieht vor, dass bei Vorschlägen und Initiativen auf der Grundlage des Schengen-Besitzstandes das Vereinigte Königreich oder Irland innerhalb der ersten drei Monate eines Rechtssetzungsverfahrens mitteilen kann, dass es sich an dem Vorschlag oder der Initiative nicht beteiligen will. Irland wird bis zum 12. Oktober seinen Standpunkt zu dieser Regelung erklären. Offen bleibt wohl die Frage, wie mit der polnischen Forderung zur Aufnahme des Ioannina-Mechanismus in den Vertrag-

stext, zu verfahren sein wird und ob dies zu den Details gehört, zu denen noch Klärungsbedarf gesehen wird. In den vorgelegten Entwurfsdokumenten finden sich die entsprechenden Ausführungen in einer Erklärung der RK zu Art. 9 c Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union und zu Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Auf politischer Ebene wird sich der Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 15. Oktober der noch offenen Fragen annehmen, bevor die europäischen Staats- und Regierungschefs am 18./19. Oktober in Lissabon zu abschließenden Verhandlungen und mit der Absicht der Vertragsunterzeichnung zusammenkommen werden.

(Lfd. Nr. E 28/07 vom 08.10.2007)

Quellen, Literatur und Presse:

- Europäischer Rat (Brüssel) 21./22. Juni 2007, Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, CIG 1/1/07, Brüssel, 5. Oktober 2007.
- Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Entwurf der Präambel, CIG 4/1/07, Brüssel, 5. Oktober 2007.
- Entwurf eines Vertrags zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – Protokolle, CIG 2/1/07, Brüssel, 5. Oktober 2007.
- Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Entwurf von Erklärungen, CIG 3/1/07, Brüssel, 5. Oktober 2007.
- Europäisches Parlament, Entschließung vom 11. Juli 2007 zu der Einberufung der Regierungskonferenz, P6_TA(2007)0328.
- Europäisches Parlament, Pressemitteilung vom 17. Juli 2007.
- Deutscher Bundestag 16. WP, 115. Sitzung, Berlin, 20. September 2007, Plenarprotokoll 16/115, S. 11941 ff.
- Bundesrat, Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt... der 837. Sitzung des Bundesrates am 12. Oktober 2007, Drucksache 569/1/07, vom 1. Oktober 2007.
- Annegret Bendiek: Die GASP nach dem „Fußnotengipfel“, SWP-Aktuell 42, Juli 2007.
- Christian Callies/Matthias Ruffert: EUV/EGV, 3. Auflage, München 2007.
- Sara Hagemann, The EU Reform Treaty: easier signed than ratified?, European Policy Centre, Policy Brief, Brüssel, Juli 2007.
- Christoph Hellriegel, Von der Verfassung für Europa zu einem neuen Reformvertrag?, Europa-Thema der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, Nr. 19/07 vom 5. Juni 2007.
- Jean Paul Jacqué, Droit institutionnel de l'Union Européenne, 4. Auflage, 2006.
- Julia Lieb /Andreas Maurer: Making EU Foreign Policy more effective, consistent and democratic, SWP Berlin, 7. Juli 2007.
- Hans-Jürgen Papier: „Das muss sich ändern“, FAZ vom 24. Juli 2007, Seite 5.
- Sarah Steeger/Janis Emmanouilidis: Ausweg aus dem Labyrinth? Analyse und Bewertung des Mandats für die Regierungskonferenz, CAP, München Juli 2007.

- Denmark brings forward decision on treaty referendum, euobserver.com, 10.09.2007.
- Minitraité: la Pologne en position de trouble-fête, Le Figaro, 07.09.2007.
- Erster Test für den EU-Reformvertrag, NZZ online vom 10.09.2007.
- Poland to join UK in EU rights charter opt-out, euobserver.com, 07.09.2007.
- EU faces further hurdles on last treaty lap, euobserver.com, 08.09.2007.
- Krise in Polen wirbelt Zeitplan für EU-Reform durcheinander, Handelsblatt vom 10.09.2007.
- Bulletin Quotidien Europe 9498, 11.09.2007.
- Merkel und Sarkozy für einen „Rat der Weisen“, Frankfurter Allgemeine vom 11.09.2007.
- Bulletin Quotidien Europe 9507, 22.09.2007.
- EU-Reformvertrag abgeschlossen, Frankfurter Allgemeine vom 04.10.2007.
- Bulletin Quotidien Europe 9517, 8.10.2007.

Regelungen und Finanzierung für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen

von Heike Baddenhausen, Tanja Gey, Fachbereich WD 11

Mit einem Vorschlag zur Änderung der Verordnung EG 2004/2003 will die Kommission auf der Basis von Empfehlungen des Europäischen Parlamentes (EP) die Voraussetzungen für die Finanzierung der politischen Parteien auf europäischer Ebene verbessern und gleichzeitig auch zur Förderung der europäischen politischen Stiftungen, die den europäischen politischen Parteien eng verbunden sind, beitragen. Die vorgeschlagenen Änderungen umfassen die Übertragung finanzieller Mittel ins nächste Haushaltsjahr, die Bildung von Rücklagen aus angesammelten Eigenmitteln sowie die Möglichkeit zur Nutzung von Mitteln des EU-Haushalts für Wahlkampagnen zur Wahl des EP.

Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung finden sich in der gleichnamigen Verordnung (EG) 2004/2003 vom 4. November 2003. Erst der Vertrag von Nizza ermöglichte eine Abstimmung im Rat mit qualifizierter Mehrheit. Zwei Jahre zuvor noch war ein Verordnungsentwurf zu Fragen der europäischen politischen Parteien am Einstimmigkeitserfordernis gescheitert.

Mit der Verordnung 2004/2003 wurden auf der Basis von Art. 191 EGV erstmals Rahmenbedingungen für die Tätigkeit und die Finanzierung europäischer politischer Parteien vereinbart. So sieht die Verordnung die Pflicht zur Offenlegung aller Einnahmen und Ausgaben sowie

Aktiva und Passiva einer Partei vor. Europäische politische Parteien müssen sich mit europäischen Themen beschäftigen, sich zu den Grundsätzen der Demokratie und Rechtstaatlichkeit bekennen und in mindestens einem Viertel der EU-Mitgliedstaaten repräsentiert sein.

Nach Art. 12 der Verordnung war das EP gehalten, bis Februar 2006 einen Bericht über die Anwendung der Verordnung vorzulegen und gegebenenfalls auf Änderungsbedarf hinzuweisen. Im März 2006 sprach das EP in einem Entschließungsantrag Empfehlungen aus, die die Kommission in ihren Änderungsvorschlag aufgenommen hat.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen will die Kommission auch die informierte Teilhabe der Bürger am demokratischen Leben der EU fördern. Damit könnte sich „auch die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament erhöhen.“ Der Berichterstatter des federführend zuständigen Ausschusses für konstitutionelle Fragen des EP, Jo Leinen, hat am 24. Oktober einen Berichtsentwurf vorgelegt. Die erste Lesung ist für Mitte November vorgesehen. Danach wird sich der Rat mit dem Vorschlag befassen.

Vorgeschlagene Änderungen

Übertragung von Einkünften

Künftig sollen europäische politische Parteien – entgegen dem Gewinnverbot gem. Art. 109 Abs. 2 der Haushaltsordnung – bis zu 25% der gesamten Jahreseinkünfte in das erste Quartal des folgenden Jahres übertragen können. Dadurch sollen die Parteien besser auf veränderte politische Umstände und Schwerpunkte reagieren können, die im Rahmen der Aufstellung des Jahresetats und der Arbeitsprogramme der Parteien nicht vorhersehbar waren.

Bildung von Rücklagen

Die Finanzierung einer politischen Partei auf europäischer Ebene aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union darf nach derzeitiger Rechtslage 75% des Etats der Partei nicht überschreiten. Die Kommission regt nun die Anhebung dieses Anteils auf 85% an. Ebenfalls soll den politischen Parteien auf europäischer Ebene gestattet sein, Rücklagen aus den angesammelten Eigenmitteln zu bilden, soweit sie über den künftig verringerten Eigenanteil von 15% hinaus generiert werden. Diese Rücklagen sollen bei der Überprüfung des Gewinnverbots nicht berücksichtigt werden. Erst wenn die finanziellen Rücklagen einer politischen Partei auf europäischer Ebene 100% ihrer durchschnittlichen jährlichen Einnahmen übersteigen, soll der Anteil der künftigen Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln entsprechend gekürzt

werden. Diese Veränderungen sollen den Parteien eine bessere Planungssicherheit ermöglichen. Gleichzeitig soll die Finanzierung mit Eigenmitteln stärker angeregt werden, um die Abhängigkeit von Gemeinschaftsmitteln zu reduzieren.

Finanzierung von Wahlkampagnen

Die Teilnahme oder erklärte Teilnahmeabsicht an den Wahlen zum EP ist Voraussetzung für die Anwendung der Finanzierungsregeln. Daraus leitet die Kommission ab, dass es den Parteien gestattet sein soll, die EU-Haushaltsmittel auch zur Finanzierung von Kampagnen im Kontext von EP-Wahlen zu nutzen. Dies soll aber nur dann möglich sein, wenn „damit keine unmittelbare oder mittelbare Finanzierung von nationalen politischen Parteien oder deren Kandidaten erfolgt.“ Die vom Berichterstatter des EP vorgeschlagene Ergänzung sieht vor, dass Aktivitäten der politischen Parteien auf europäischer Ebene im Kontext der EP-Wahlen zulässig sind, wenn sie „die Aktionen von nationalen politischen Parteien ergänzen, diese aber nicht ersetzen“.

Förderung europäischer politischer Stiftungen

Die Änderungsvorschläge der Kommission zur Verordnung EG 2004/2003 beinhalten auch Vorschläge für die finanzielle Förderung europäischer politischer Stiftungen. In der derzeit geltenden Verordnung werden politische Stiftungen nicht berücksichtigt. Das EP hatte in seiner Entschließung von März 2006 die Kommission beauftragt, einen Vorschlag zu erarbeiten, der die „Notwendigkeit der Förderung europäischer politischer Stiftungen“ beinhaltet. Die Kommission sieht für die den europäischen Parteien angeschlossenen politischen Stiftungen gerade auch auf europäischer Ebene ein wichtiges Betätigungsfeld im Bereich der politischen Bildungsarbeit. Europäische Stiftungen sollten außerdem als Bindeglied zwischen nationalen Stiftungen, Akademien und zivilgesellschaftlichen Gruppen agieren. Die Tätigkeit politischer Stiftungen sei – so die Kommission – im Vergleich zum eher auf das politische Tagesgeschäft fokussierten EP längerfristig angelegt. Stiftungen „könnten als Katalysator für neue Ideen, Analysen und politische Optionen dienen.“ Die Förderung der politischen Stiftungen setzt voraus, dass die Stiftung einer europäischen Partei nahesteht. Einzelheiten des Verhältnisses, darunter auch die angemessene Trennung hinsichtlich der laufenden Verwaltung, sind zwischen der jeweiligen Stiftung und Partei zu klären. Ob die Stiftungen im Hinblick auf Zuschnitt und Tätigkeitsbereich die Voraussetzungen der Verordnung erfüllen, soll entsprechend der Vorschriften über die Parteien überprüft werden können. Vorgesehen ist, dass die politischen Stiftungen die Mittel über die

europäische Partei beantragen, der sie angeschlossen sind. Um die Transparenz der Finanzierung zu gewährleisten, empfiehlt die Kommission die Mittel für die Stiftungen als gesonderte Haushaltslinie im Haushaltsplan auszuweisen. Die Verteilung der Fördermittel folgt dem für die Parteien geltenden Schlüssel, der Höchstsatz der Förderung soll nach einem Änderungsantrag des EP mit 85% dem der Parteien entsprechen. Die in Art. 6 niedergelegten Pflichten im Zusammenhang mit der Finanzierung (Aufstellung der Aktiva und Passiva, Spendenverzeichnis, Zuwendungen nationaler Parteien und Stiftungen) sowie die Finanzierungsverbote des Art. 7 gelten für politische Parteien und Stiftungen auf europäischer Ebene gleichermaßen.

Bereits im Oktober 2006 hat sich das EP entschieden, ein Pilotprojekt zur Etablierung europäischer politischer Stiftungen zu fördern. Kurz zuvor hatten mehr als zwanzig nationale, den fünf größten europäischen Parteien nahestehende politische Stiftungen das „Europäische Netzwerk Politischer Stiftungen“ gegründet. Jo Leinen sah hierin „die Geburtsstunde europäischer politischer Stiftungen“

(Lfd. Nr. E 30/07 vom 26.10.2007)

Quellen:

- Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen - GD EAC/29/07 Europäische politische Stiftungen – Pilotprojekte, ABl. C 159/15 vom 12. Juli 2007.
- Bericht des Europäischen Parlaments über Europäische Politische Parteien, A6-0042/2006 vom 27.02.2006.
- Entschließung des Europäischen Parlaments zu Europäischen Politischen Parteien (2005/2224(INI)) vom 23. März 2006.
- Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung vom 4. November 2003.
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, KOM(2007) 364 endgültig vom 27. Juni 2007.
- Leinen, Jo (2007). Europäisches Parlament beschließt Finanzierung für Europäische Politische Stiftungen, Presse-Info vom 27. Oktober 2007.
- Schneider, Jörg (2003). Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien. Aktueller Begriff Nr. 25/03 vom 7. August 2003.

Die Kapitalverkehrsfreiheit- Volkswagen und die Golden Share-Urteile des EuGH

von Heike Baddenhausen, Katrin Tölle, Fachbereich WD 11

Das EuGH-Urteil zum VW-Gesetz vom 23. Oktober 2007 (Rs. C-112/05), mit dem der EuGH bestimmte Regelungen des Gesetzes als unvereinbar mit der Kapitalverkehrsfreiheit erklärte, hat teils heftige Diskussionen zur Folge. Diese reichen vom Lob auf den freien Wettbewerb bis zur Befürchtung des Ausverkaufs von Volkswagen mit Massenentlassungen und dem Ende des Volksunternehmens VW; in jedem Fall wird die Entscheidung eine andere Aktionärsdemokratie zum Ergebnis haben. Das Urteil steht im Zusammenhang mit den so genannten Golden Share-Urteilen des EuGH. Diese werteten Unternehmen eingeräumte Schutzrechte regelmäßig als Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit. Trotz des europäischen Grundbekenntnisses zu freiem Wettbewerb wird aber gerade in letzter Zeit der Ruf einiger Akteure nach Schutzmechanismen für Unternehmen lauter. Im Folgenden werden daher die Grundsätze der europäischen Rechtsprechung zu staatlichen Schutzrechten für Unternehmen anhand der Golden Share-Urteile aufgezeigt.

Die Kapitalverkehrsfreiheit und das VW-Gesetz

Die im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) festgeschriebenen Grundfreiheiten verpflichten die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, zur Sicherung des freien Binnenmarkts bestimmte Hemmnisse zu unterlassen. Beschränkungen des freien Kapitalverkehrs sind nach Art. 56 EGV grundsätzlich verboten. Eine solche Beschränkung liegt vor, wenn eine nationale Maßnahme geeignet ist, den Erwerb von Aktien eines Unternehmens zu verhindern oder zu beschränken oder Investoren anderer Mitgliedstaaten vom Aktienerwerb abzuhalten.

Der EuGH bewertet das VW-Gesetz als nationale Maßnahme, da ein Gesetz nicht privatautonom durch Aktionäre, sondern nur durch ein staatliches Gesetzgebungsverfahren geändert werden kann.

Nach dem Urteil des EuGH stellen die drei angegriffenen Regelungen des VW-Gesetzes eine Beschränkung dar. Insbesondere gelte dies für die Kombination aus Höchststimmrecht und Sperrminorität. Das Stimmrecht jedes VW-Aktionärs ist unabhängig von seinem Anteil am Grundkapital auf 20 % beschränkt (Höchststimmrecht); die Sperrminorität, also die Möglichkeit, grundlegende Unternehmensentscheidun-

gen zu blockieren, liegt bei VW schon bei 20 %, anstatt bei 25 % plus eine Stimme. Nach Auffassung des EuGH ist es unerheblich, dass diese beiden Regelungen für jeden Aktionär gelten und damit dem Land Niedersachsen keine Sonderrechte verleihen. Denn sie ermöglichen dem öffentlichen Akteur Niedersachsen, der mit ca. 20 % an VW beteiligt ist, mit geringerer Investition als nach allgemeinem Gesellschaftsrecht erforderlich einen wesentlichen Einfluss bei VW auszuüben.

Die dritte angegriffene Regelung, ein gesetzlich bestimmtes Entsenderecht der öffentlichen Akteure Bund und Land von je zwei Mitgliedern in den VW-Aufsichtsrat, solange ihnen Aktien von VW gehören, missachte die gesetzliche Grenze von einem Drittel der von den Aktionären entsandten Aufsichtsratsmitglieder. Diese Grenze liegt im Fall von VW bei drei Mitgliedern. Das Entsenderecht ermögliche den öffentlichen Akteuren daher einen Einfluss, der ggf. über ihre Investition hinausgehe. Dass dem Bund mangels Beteiligung an VW kein Entsenderecht mehr zusteht und die zwei von Niedersachsen entsandten Aufsichtsratsmitglieder de facto die wirkliche Kapitalbeteiligung widerspiegeln, war für den EuGH unerheblich.

Der EuGH entschied weiter, diese Regelungen bzw. das Sonderrecht der öffentlichen Akteure seien geeignet, Anleger anderer Mitgliedstaaten von Direktinvestitionen abzuhalten, da sie sich nur eingeschränkt an einer effektiven Kontrolle oder Verwaltung der VW-AG beteiligen können. Unabhängig von einem tatsächlich an den Finanzmärkten bestehenden großen Interesse auch ausländischer Investoren an VW-Aktien genüge schon der potentielle Einfluss für eine Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit.

In einem letzten Schritt prüfte der EuGH, ob die Beschränkung nicht durch die in Art. 58 EGV aufgeführten Gründe oder durch „zwingende Gründe des Allgemeininteresses“ ausnahmsweise gerechtfertigt werden kann. Als ein solches legitimes Ziel greift der EuGH in seiner Entscheidung den von Deutschland vorgetragene Arbeitnehmer- und Minderheitenschutz auf, verneint aber die Verhältnismäßigkeit der Regelungen: Die Entsenderechte dienen schon nicht dem Schutz der Arbeitnehmer, da Arbeitnehmer eigene Vertreter in den Aufsichtsrat entsenden. Deutschland habe zudem nicht ausreichend dargelegt, warum der größere Einfluss öffentlicher Akteure geeignet und erforderlich sei, um die genannten Gruppen zu schützen.

Die Golden Share-Urteile des EuGH

Als Golden Shares (Goldene Aktien) werden Vorzugsaktien bezeichnet, die der Staat in der Regel im Gegenzug zu einer Privatisierung ehemaliger Staatsunternehmen erhält. Sie räumen ihm Sonderrechte ein, damit

er seinen Einfluss im Unternehmen unabhängig vom eigenen Aktienbesitz nicht verliert. Das im VW-Gesetz geregelte, an den Aktienbesitz anknüpfende Entsenderecht ist ein typischer Fall einer goldenen Aktie. Die übrigen angegriffenen Regelungen des VW-Gesetzes verleihen dem Staat gerade kein Sonderrecht, sondern gelten für alle Aktionäre in gleicher Weise, sind also keine Goldenen Aktien im engeren Sinn. Der EuGH nahm aber die tatsächlichen Beteiligungsverhältnisse zum Anlass, einen Verstoß gegen die Kapitalverkehrsfreiheit zu prüfen.

Bisherige Golden Share-Urteile betrafen Regelungen aus Portugal, Spanien, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden und Belgien. Bis auf letztere wurden sie vom EuGH als europarechtswidrig beurteilt.

- Ein **portugiesisches Gesetz** untersagte Anlegern aus anderen Staaten den Erwerb von mehr als 25 % an bestimmten portugiesischen Unternehmen und machte Kapitalveräußerungen ab 10 % von einer vorherigen Zustimmung des Finanzministers abhängig. Dies wertete der EuGH in der Rechtssache C-367/98 als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot, welches die Ungleichbehandlung zwischen nationalen Unternehmen und solchen aus anderen Mitgliedstaaten untersagt. Zudem könnten wirtschaftliche Gründe eine solche Beschränkung nicht rechtfertigen.
- Die französische Société nationale **Elf-Aquitaine** sah aufgrund eines Dekrets einen Zustimmungsvorbehalt des Wirtschaftsministers vor, sobald der Anteil eines privaten Investors bestimmte Kapitalwerte überschritt, sowie ein Widerspruchsrecht bei Veräußerung der Kapitalmehrheit an bestimmten Tochtergesellschaften. Der EuGH erkannte in der Rechtssache C-483/99 die Sicherstellung der Erdölversorgung zwar als legitimes öffentliches Interesse an. Jedoch liege weder eine hinreichend schwere Gefährdung vor noch sei ersichtlich, auf welche Kriterien sich das Genehmigungsermessen stütze. Wegen der fehlenden Formulierung von objektiven und hinreichend konkreten Kriterien erhalte der Staat ein zu weites Ermessen.
- **Belgische Sonderaktien** von zwei Energieunternehmen schafften eine Meldepflicht gegenüber dem Aufsicht führenden Ministerium, wenn ein erheblicher Teil des Vermögens veräußert oder der Gesellschaftszweck geändert werden sollte. Dem Ministerium stand während 21 Tagen ein Widerspruchsrecht zu, wenn wichtige Infrastruktureinrichtungen wie Leitungen und nationale Interessen im Energiebereich betroffen waren. Die Regelung bestimmte genaue Kriterien für diese Voraussetzungen. Der EuGH erkannte in der Rechtssache C-503/99 die Sicherstellung der Energieversorgung im Krisenfall als zwingendes Erfordernis an. Er sah auch die Erforderlichkeit als gewahrt an, da ein nachträgliches Widerspruchsrecht des

Staats als milderes Mittel eingreife, für dessen Anwendung klare Vorgaben existieren, wie die Beschränkung auf Einzelmaßnahmen und die Zweckbindung. Eine effiziente Kontrolle sei durch die Begründungspflichten und eine gerichtliche Überprüfbarkeit gewährleistet.

- In **Spanien** bedurften bestimmte Beschlüsse der Gesellschaftsorgane von Unternehmen im Bereich Tabak, Banken, Erdöl, Elektrizität und Telekommunikation, wie z.B. die Verschmelzung oder Auflösung der Gesellschaft oder Maßnahmen mit Auswirkung auf die staatliche Beteiligung, einer vorherigen behördlichen Genehmigung, falls durch diese Beschlüsse die staatliche Beteiligung unter bestimmte Werte sank. In der Rechtssache C-463/00 lehnte der EuGH das Sonderrecht ab, da die Bereiche Tabak und Banken keine öffentlichen Dienstleistungen erbrächten. Im Übrigen sei eine präventive Genehmigung unverhältnismäßig und die Regelung enthalte keine hinreichend genau formulierten objektiven Kriterien.
- Das **britische Gesetz** zur Privatisierung der staatlichen Flughafenbetriebsgesellschaft British Airport Authority genehmigte die Satzung der Gesellschaft, welche die Möglichkeit zum Erwerb von Aktien auf einen Stimmenanteil von 15 % beschränkte und für bestimmte Unternehmensentscheidungen eine vorherige Genehmigung durch die nationale Verwaltung vorsah. Eine Rechtfertigung scheiterte nach Ansicht des EuGH (Rs. C-98/01) bereits am fehlenden Allgemeininteresse. Die Regierung habe nicht ausreichend vorgetragen, dass ein Allgemeininteresse an einer Kontrolle der Eigentumsrechte an öffentlichen Flughäfen bestehe.
- Ein **italienisches Gesetz** formulierte eine Sonderregelung bei der Übernahme von Anteilen an italienischen Strom- und Gasversorgungsunternehmen. Erfolgte die Übernahme durch öffentliche, nicht an der Börse notierte Unternehmen, die auf ihrem nationalen Markt eine beherrschende Stellung innehaben, wurden die Stimmrechte, die 2 % des Gesellschaftskapitals dieser Unternehmen überstiegen, automatisch ausgesetzt. Der EuGH entschied, diese Regelung sei weder aufgrund einer Stärkung der Wettbewerbsstrukturen in den betroffenen Sektoren gerechtfertigt noch zur Gewährleistung der Energieversorgung erforderlich (Rs. C-174/04). Die Regierung habe nicht ausreichend dargelegt, warum eine bestimmte Eigentumsstruktur zur Erreichung des Ziels erforderlich sei.
- Eine Klage gegen die **Niederlande** betraf eine Regelung anlässlich der Teilprivatisierung des Post-, Telegrafien- und Telefondienstwesens. Dem Königreich Niederlande wurden zwingende Zustimmungsvorbehalte für bestimmte Organentscheidungen, etwa bei

Strukturmaßnahmen, eingeräumt. Der EuGH bejahte in den Rechtssachen C-282/04 und 283/04 eine Beschränkung, da das Zustimmungserfordernis das Verhältnis zwischen Beteiligungsrechten und Mitwirkungsmöglichkeiten verschiebe und Investoren abschrecken könne. Zwar könne die Gewährleistung eines postalischen Universaldienstes als zwingender Grund eine Beschränkung rechtfertigen. Die der Regierung eingeräumten Sonderrechte gingen aber über das hinaus, was zur Wahrung der Zahlungsfähigkeit und Kontinuität des Erbringers des postalischen Dienstes erforderlich sei.

Kriterien der Kapitalverkehrsfreiheit

Die Kapitalverkehrsfreiheit ist als umfassendes Liberalisierungsgebot ausgestaltet und gilt nicht nur für Investitionen aus EU-Ländern, sondern auch aus Drittstaaten. Den bisherigen Golden Share-Urteilen lassen sich folgende Kriterien der Kapitalverkehrsfreiheit entnehmen, an denen auch künftig Schutzmechanismen gemessen werden dürften.

1. Die angegriffene Regelung muss eine staatliche Maßnahme darstellen, die jedoch nicht notwendiger Weise hoheitlicher Natur sein muss. Im Fall der Niederlande genügte schon eine durch den Staat beeinflusste Satzungsänderung.
2. Die Regelung muss eine Beschränkung darstellen, d.h. sie muss *geeignet* sein, Anleger von Investitionen abzuhalten und damit den Kapitalverkehr zu beschränken. Es genügt jede unmittelbare, mittelbare, tatsächliche oder potentielle Gefährdung der Investitionsbereitschaft von Anlegern (vgl. EuGH-Urteil *Dassonville*). Dies gilt selbst dann, wenn de facto keine Abschreckung von Investoren vorliegt, sondern die Aktien des Unternehmens rege gehandelt werden, da ohne diese Beschränkung die Aktien ggf. noch aktiver gehandelt werden könnten. Im Fall VW stand einer Abschreckungsmöglichkeit von Investoren daher auch nicht entgegen, dass Porsche im VW-Aufsichtsrat bereits eine herausragende Stellung innehat und mit 30 % eine deutlich stärkere Beteiligung als das Land Niedersachsen hält. Diese Anknüpfung an die bloße Eignung hat zur Folge, dass Sonderrechte regelmäßig als Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit gewertet werden und damit eine weite Kontrolle des nationalen Gesellschaftsrechts durch den EuGH möglich ist.
3. Anders als bei anderen Grundfreiheiten findet keine Eingrenzung auf Tatbestandsebene statt. Bei der Warenverkehrsfreiheit werden staatliche Maßnahmen, die lediglich Verkaufsmodalitäten für die betreffenden Produkte darstellen, schon nicht als Beschränkung ge-

wertet, sofern sie unterschiedslos für alle Wirtschaftsteilnehmer gelten und keine Marktzutrittsschranke errichten (vgl. EuGH-Urteil *Keck*). Aus diesem Grund sind etwa Sonntagsverkaufsverbote zulässig.

Diese Grundsätze wurden für den Kapitalverkehr bisher verneint und auch im VW-Urteil nicht aufgegriffen. Insofern ist das Urteil jedenfalls keine Weichenstellung für die künftige Kapitalverkehrsfreiheit.

4. Beschränkungen der Kapitalverkehrsfreiheit können jedoch ausnahmsweise zulässig sein. Eine Rechtfertigung kann sich aus den in Art. 58 EGV genannten Gründen, v.a. aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, oder aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses im Einzelfall ergeben (EuGH-Urteile *Cassis de Dijon*, *Veronica*). Da nationale Schutzrechte häufig als Beschränkung gewertet werden, kommt es oftmals auf eine klar benannte und ausreichend begründete Rechtfertigung der angegriffenen Regelung an. Gründe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geben dem Mitgliedstaat eine weitergehende Einschränkungsmöglichkeit. Er kann auch Angehörige anderer Mitgliedstaaten im Erwerb von Unternehmensanteilen beschränken, solange die Regelung verhältnismäßig und nicht missbräuchlich ist. Diese Ausnahmen werden jedoch eng ausgelegt. So scheiterten im Fall Frankreichs die starren Prozentgrenzen an einer unzureichenden Begründungspflicht der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und daran, dass für Anleger nicht ersichtlich war, ob und unter welchen Voraussetzungen die Genehmigung erteilt wird.

Für den Fall, dass eine Beschränkung mit Allgemeininteressen begründet wird, hat der EuGH strenge Prinzipien entwickelt: Die Regelung muss aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt und zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich sein. Zudem darf sie nicht an die Staatsangehörigkeit anknüpfen (wie im Fall der portugiesischen Regelung). Eine Rechtfertigung ist somit möglich bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse oder von strategischer Bedeutung oder wenn die Regelung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder der Grundversorgung dient. Der EuGH hat ein Allgemeininteresse bejaht bei der Sicherstellung der Versorgung mit wichtigen Gütern wie Telekomdienstleistungen (Niederlande) oder der Energieversorgung im Krisenfall (Frankreich, Belgien), für die Bereiche Tabak und Banken jedoch verneint. Ein wegen der Terrorbekämpfung denkbare Allgemeininteresse an einer Kontrolle der Eigentumsrechte an öffentlichen Flughäfen scheiterte daran, dass Großbritannien das Interesse nicht hinreichend darlegte. Im VW-Fall zeigte sich der EuGH weniger streng und akzeptierte den Arbeitnehmer- bzw. Minderhei-

tenschutz als ein solches Interesse. Kein zwingendes Allgemeinwohlinteresse stellen hingegen der Schutz vor feindlichen Übernahmen oder allgemeine finanzielle oder wirtschaftliche Interessen des Staates dar. Der Protektionismus für nationale Champions soll ausgeschlossen sein.

Quasi das Nadelöhr der Rechtfertigung stellt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dar. Er besagt, dass die Regelung nicht über das hinausgehen darf, was zur Erreichung des Ziels erforderlich ist. Es darf also kein „milderes Mittel“ in Frage kommen. Hieran scheiterten die meisten Schutzregelungen. Nach Ansicht des EuGH dürfen staatliche Organe jedenfalls nicht die Willensbildung in der Gesellschaft bestimmen. Die grundlegenden Entscheidungen müssen von den Aktionären getroffen werden und diese sollen ökonomisch statt politisch motivierte Entscheidungen treffen. Soweit ein staatliches Zustimmungserfordernis überhaupt als zulässig angesehen wird, beurteilt der EuGH eine nachgelagerte Kontrolle wie im Fall Belgiens grundsätzlich als das mildere Mittel im Gegensatz zu echten Zustimmungsrechten wie im Falle der Niederlande. Zudem muss das Widerspruchsrecht auf wenige, sachlich definierte Fälle begrenzt werden und objektive und gerichtlich nachprüfbare Kriterien beinhalten.

Ausblick

Auch künftig wird die Kommission Regelungen, die dem Staat eine Sonderposition in einem Unternehmen einräumen, auf ihre Vereinbarkeit mit Europarecht überprüfen; weitere Vertragsverletzungsverfahren sind bereits anhängig. Interessant dürfte die Weiterentwicklung der aufgeführten Kriterien durch den EuGH werden. In der Weise, wie die EuGH-Entscheidungen die möglichen Schutzmechanismen der Mitgliedstaaten gegen ausländische Investoren und damit bestimmte protektionistische Handlungen einschränken, haben sie einen unmittelbaren Einfluss auf den Wettbewerb und den Binnenmarkt in der Europäischen Union. Die Kapitalverkehrsfreiheit zählt zum europäischen Primärrecht. Eine Änderung der genannten Kriterien oder etwa der Beschluss zur Begrenzung ausländischer Staatsfonds auf europäischer Ebene ist wohl nur durch einstimmigen Beschluss der Mitgliedstaaten möglich.

Als Schutz gegen Übernahmen bleiben einem Unternehmen verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten, etwa die satzungsmäßige Erhöhung der Sperrminorität, Entsenderechte oder die begrenzte Ausgabe von Vorzugsaktien ohne Stimmrecht. Eine stabile Eigentümerstruktur durch Beteiligung eines Großaktionärs oder der Masse von Aktionären sowie die Transparenz von Anlegerstrategien können ebenfalls einen gewis-

sen Schutz verleihen. Das in anderen Ländern der EU gebräuchliche Höchststimmrecht wurde hingegen in Deutschland bereits 1998 für börsennotierte Gesellschaften abgeschafft.

Ein besonderer Schutz gerade vor unerwünschtem Einfluss ausländischer Investoren wird in einigen Ländern wie Großbritannien, Frankreich und den USA für strategisch wichtige Industrien befürwortet. Diese Idee greift auch die geplante Ausweitung des bereits heute im AWG (Außenwirtschaftsgesetz) für Rüstungs- und Verschlüsselungsunternehmen verankerten Schutzes auf. Die Vereinbarkeit des geplanten Votorechts mit Europarecht wird letztlich auch von der konkreten Gestaltung und den im belgischen Golden Share-Fall maßgeblichen Kriterien abhängen.

(Lfd. Nr. E 31/07 vom 05.12.2007)

Quellen:

- EuGH, 23. Oktober 2007, Rs. C-112/05, <http://curia.europa.eu/>.
- Schlussanträge des Generalanwalts Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer vom 13. Februar 2007, <http://curia.europa.eu/>.
- Kilian, Wolfgang, Verstößt das VW-Gesetz gegen die Kapitalverkehrsfreiheit?, in: NJW 2007, 1508 ff.
- Möslein, Florian, Kapitalverkehrsfreiheit und Gesellschaftsrecht, in: ZIP 07, 208 ff.
- Oechsler, Jürgen, Erlaubte Gestaltungen im Anwendungsbereich des Art. 56 I EG – Zugleich zur Entscheidung EuGH, NZG 2006, 942 – Golden Shares VI, in: NZG 2007, 161 ff.
- Reich, Norbert, Kurzbesprechung der Schlussanträge von Generalanwalt Dámaso Ruiz-Colomer vom 13.2.2007 in der Rs. C-112/05 – Kommission/Bundesrepublik Deutschland betr. das VW-Gesetz (VWG), in: EuZW 2007, 132 ff.
- Sander, Florian, Volkswagen vor dem EuGH – der Schutzbereich der Kapitalverkehrsfreiheit am Scheideweg, in: EuZW 2005, 106 ff.
- Teichmann, Christoph; Heise, Elisabeth, Das VW-Urteil des EuGH und seine Folgen, in: BB 2007, 2577 ff.
- Wellige, Kristian, Weg mit dem VW-Gesetz, in: EuZW 2003, 427 ff.

Finanzen – Haushalt – Steuern

Die internationale Bilanz des Euros

von Dr. Matthias Mock, Andreas König, Fachbereich WD 4

Mit der Einführung der europäischen Gemeinschaftswährung Euro zum 1. Januar 1999 wurde die **letzte Stufe der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU)** erreicht. Innenpolitisch wollte die Europäische Union (EU) damit dem Binnenmarktprojekt '92 Rechnung tragen, das zum Ziel hatte, den Handel innerhalb der EU möglichst ohne Einschränkungen zu ermöglichen. Dabei war eine einheitliche Währung eine der wichtigsten Voraussetzungen. Außenpolitisch sollte der Euro als gemeinsame europäische Währung **Europas Anspruch auf eine führende Rolle in der Weltpolitik und der Weltwirtschaft stärken**. Daneben wurden als Vorteile die Beseitigung von Wechselkursrisiken, eine wachstumsfördernde Konvergenz der Zinssätze sowie eine Stärkung der europäischen Finanzmärkte erwartet. Kritiker sahen es insbesondere als problematisch an, dass es aufgrund des Nebeneinanders von zentraler Geldpolitik auf europäischer Ebene und dezentraler Fiskalpolitik auf einzelstaatlicher Ebene zu einer ineffizienten, unkoordinierten Politik kommen könne.

Im Folgenden wird die bisherige Bilanz des Euros als „internationales Geld“ aufgestellt. Als **Maßstäbe** sollen hierzu die sechs Kategorien der so genannten „Krugman-Matrix“ Verwendung finden:

- Einsatz als **Zahlungsmittel**
 - durch private Akteure als **internationales Transaktionsmittel** (Anteil der weltweiten Waren-, Finanz- und Devisenströme, die in Euro abgewickelt werden)
 - durch öffentliche Akteure als **Interventionsmittel** an den Devisenmärkten
- Einsatz als **Recheneinheit**
 - durch private Akteure als **Fakturierungswährung** (zur Bestimmung einer einheitlichen monetären Bezugsbasis im internationalen Handel)
 - durch öffentliche Akteure als **Wechselkursanker** (Bindung des Wechselkurses einer anderen Währung an den Kurs des Euros)

- Einsatz als **Wertaufbewahrungsmittel**
 - durch private Akteure als **Anlagengewährung** (Anteil der auf Euro lautenden neu emittierten Wertpapiere an allen neu emittierten Wertpapieren)
 - durch öffentliche Akteure zur **Reservehaltung** (Anteil des Euros an den weltweit von Notenbanken gehaltenen Fremdwährungsreserven)

Die Bedeutung des Euros als **internationales Transaktionsmittel** für private Akteure ist seit seiner Einführung deutlich gestiegen. Ein Maßstab für die private Nutzung des Euros als Transaktionsmittel ist unter anderem der Handel an den internationalen Devisenmärkten. 2005 war der Euro mit 37% Anteil an allen Devisentransaktionen nach dem US-Dollar (USD) (89%) die am zweithäufigsten verwendete Währung. Der Devisenumsatz zwischen Euro und USD hat weltweit die größte Bedeutung und ist deutlich größer als der USD-Yen-Umsatz.

Als **Interventionswährung** nutzen den Euro rund 50 kleine und mittelgroße Länder, vorwiegend Nachbarländer des Euroraums, die ihre Währung an den Eurokurs gebunden haben oder ihre Wechselkurspolitik an diesem orientieren. Zu diesem Zweck halten sie Eurodevisen zu Interventionszwecken.

Hinsichtlich der **Fakturierung internationaler Handelstransaktionen** dominiert der USD mit knapp 50% Marktanteil. Der Euro konnte in den letzten Jahren eine bedeutende Stellung insbesondere im Außenhandel der Euro-Länder erlangen; in einigen Staaten wird bereits mehr als die Hälfte des Handels in Euro fakturiert.

Etwa 50 kleinere und mittelgroße Staaten orientierten 2005 ihre Wechselkurspolitik am Eurokurs und benutzten diesen mithin als **Währungsanker**. Diese Anzahl dürfte sich jedoch verringern, sobald einige dieser Staaten wie geplant in wenigen Jahren als EU-Mitgliedstaaten der EWWU beitreten und selbst den Euro einführen werden.

Eine wichtige Rolle spielt der Euro seit seiner Einführung auch als **internationale Anlagengewährung**. Zwischen 1999 und 2005 betrug der Anteil der in Euro neu emittierten Anleihen stets zwischen 34 und 44% an allen neu emittierten Anleihen und lag damit nur verhältnismäßig knapp hinter dem USD (39 bis 49%), aber weit vor dem Yen (unter 10%). Der Umlauf der auf Euro lautenden Schuldverschreibungen ist seit 1998 deutlich gestiegen, während der Anteil der auf USD und Yen lautenden

gesunken ist. Dies signalisiert die relativ starke Bedeutung des Euros für die internationalen Finanzmärkte.

Bei der Entwicklung des Anteils, den der Euro als **Reservewährung** für Notenbanken einnimmt, zeigt sich, dass der Euro in den ersten Jahren nach seiner Einführung an Bedeutung gewinnen konnte: Betrag der Anteil des Euros 1999 noch 18%, so legte er bis 2003 auf 25% zu. Der Anteil des USD ging hingegen zwischen 1999 und 2004 von 71% auf 66% zurück. Gerade Entwicklungs- und Schwellenländer wie China und der Iran schichteten ihre Reserven in diesen Jahren mehr und mehr von USD auf Euro um. Zwischen 2003 und Juni 2006 blieb der Anteil des Euros als Reservewährung allerdings nahezu konstant, so dass der Aufholprozess gegenüber dem USD zum Stillstand gekommen ist. Dennoch lag der Anteil des Euros 2006 rund 7% über dem addierten Wert aller seiner zwölf Vorgängerwährungen Ende 1998. Dabei darf nicht übersehen werden, dass der Euro, obwohl heute die zweitwichtigste Reservewährung der Welt, in diesem Punkt weiterhin unter der Bedeutung seiner Vorgängerwährungen in den 1980er und frühen 1990er Jahren bleibt.

Für die **Zukunft** scheint eine weiter wachsende Bedeutung des Euros als Reservewährung wahrscheinlich, da die Eurozone über wachsende Kapitalmärkte verfügt und insbesondere asiatische Notenbanken ihre Reserven zunehmend zugunsten des Euros diversifizieren wollen.

Insgesamt kann dem Euro seit seiner Einführung im Jahre 1999 eine **erfolgreiche Bilanz** bescheinigt werden. Die Bedeutung des Euros als Handels-, Anlage-, Anker- und Reservewährung hat seither zugenommen. Nichtsdestotrotz ist die **führende Rolle des US-Dollars** als Leitwährung der Weltwirtschaft nach wie vor in nahezu allen Bereichen **ungebrochen**. Die USD-Finanzmärkte sind hinsichtlich Größe und Liquidität den Euro-Finanzmärkten weiterhin klar überlegen. Während der Euro dem USD als Wertaufbewahrungsmittel relativ nahe kommt, ist der Abstand als Zahlungsmittel und Recheneinheit weiterhin immens.

Doch könnte sich der Euro langfristig als ernsthafte Alternative zum USD im Rahmen eines **bipolaren Währungssystems** etablieren. Hierfür sprechen insbesondere die ökonomische Stärke des Euroraums als dem zweitgrößten Wirtschaftsraum der Welt sowie die großen Fortschritte, die die Entwicklung der europäischen Finanzmärkte macht.

(Lfd. Nr. 04/07 vom 29.01.2007)

Quellen:

- Deutsche Bank Research (2005), Der Euro: fest im Sattel als Reservewährung (Beiträge zur europäischen Integration; EU-Monitor 28), http://www.dbresearch.com/PROD/CIB_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000191334.P-DF [28.12.2006].
- European Central Bank (2005), Review of the international role of the euro, December 2005, <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/euro-international-role200512en.pdf> [28.12.2006].
- Galati, G./Wooldridge, P. (Bank for International Settlements) (2006), The Euro as a Reserve Currency: A Challenge to the Pre-Eminence of the US Dollar? (BIS Working Paper; 218), <http://www.bis.org/publ/work218.pdf> [28.12.2006].
- Ohr, R. (1997), Wird der Euro zu einer neuen Leitwährung? In: Hummel, D./Bühler, W./Schuster, L. (Hrsg.), Banken in globalen und regionalen Umbruchsituationen. Systementwicklungen, Strategien, Führungsinstrumente. Festschrift für Johann Heinrich von Stein zum 60. Geburtstag, Stuttgart, S. 3-16.
- Papademos, L. (2006), The Extended Importance of the Euro. Remarks by Mr Lucas Papademos, Vice President of the European Central Bank, at the Frankfurt European Banking Congress 2006 "Trade Center Europe", Frankfurt am Main, 17 November 2006, in: BIS Review 113, S. 1-3, <http://www.bis.org/review/r061121c.pdf> [28.12.2006].
- Zippel, W. (1999), Der Euro als Leitwährung: ein Vergleich mit Dollar und Yen, in: Politische Studien. Zweimonatsschrift für Politik und Zeitgeschehen 50, Nr. 363, S. 61-77.

Der Nationale Stabilitätspakt

von Bernhard Krawietz, Andreas Koenig, Fachbereich WD 4

1. Einsetzung einer gemeinsamen Bund-Länder-Kommission

Am 15. Dezember 2006 haben Bundestag und Bundesrat eine gemeinsame Kommission zur Erarbeitung von Vorschlägen zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismusreform II) eingesetzt. Ein wichtiges Ziel der zweiten Stufe der Föderalismusreform ist die Errichtung eines wirksamen Nationalen Stabilitätspaktes in der Finanzverfassung. Unter den Begriff des Nationalen Stabilitätspaktes fallen Konzepte und Regelungen, die dazu dienen, künftige Haushaltskrisen zu vermeiden, eingetretene Haushaltsnotlagen zu bewältigen und die Staatsverschuldung zu begrenzen (Änderungen von Art. 109 und 115 GG).

2. Defizite der bisherigen Ausgestaltung aus ökonomischer Sicht

Wie das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 und zuletzt in der Entscheidung vom 19. Oktober 2006

abermals deutlich gemacht hat, fehlt es im deutschen Bundesstaat in besonderem Maße an **Verfahrensregelungen und Verpflichtungen**, die sich an die einzelnen Gebietskörperschaften wenden und bereits der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken oder – ist eine solche bereits eingetreten – sie zu beseitigen helfen. Dem Bund steht hier gemäß Art. 109 Abs. 3 GG die Gesetzgebungskompetenz zu, um entsprechende Regelungen im Rahmen eines Nationalen Stabilitätspaktes zu schaffen.

Hinter der Frage der Notwendigkeit eines Nationalen Stabilitätspaktes steht das grundsätzliche Problem der **institutionellen Inkongruenz** von Entscheidungsträgern und Kostenträgern und die damit verbundenen Fehlanreize im Hinblick auf eine übermäßige Verschuldung der Gebietskörperschaften. Im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) bestehen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Mitgliedstaaten im Falle eines übermäßig hohen gesamtstaatlichen Defizits. Ein nicht unerheblicher Teil dieses Defizits fällt gewöhnlich in den Länderhaushalten an; sie haben insoweit die Mitentscheidungskompetenz über das Ausmaß der gesamtstaatlichen Verschuldung inne. Im Rahmen der ersten Stufe der Föderalismusreform wurde zwar in Art. 109 Abs. 5 neu eine verbindliche Regelung zur Aufteilung eventueller Sanktionszahlungen infolge von Verletzungen des SWP zwischen Bund und Länder im Verhältnis 65 zu 35 implementiert. Beklagt wird allerdings, dass der Bundesanteil an den Sanktionszahlungen zu hoch ausgefallen und die Regelung insgesamt zu wenig verursachungsbezogen ausgestaltet sei. Auch greife diese Regelung in Ermangelung eines Frühwarnsystems zur Vermeidung von Haushaltskrisen zu spät. Dies führe im Falle einer Verletzung des SWP zu einer übermäßigen Sanktionierung des Bundes, während die Länder nicht im Ausmaß ihrer Verschuldung an den Sanktionszahlungen beteiligt würden. Damit dürfte auch weiterhin ein Anreiz für die Länder bestehen, eine übermäßige Verschuldung einzugehen und die Sanktionen zumindest teilweise auf den Bund abzuwälzen.

Ein weiteres Problemfeld in diesem Zusammenhang stellt das mit dem kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland verbundene **„bündische Prinzip“** dar, das den einzelnen Gliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, im Falle einer extremen Haushaltsnotlage Finanzhilfen von den anderen Gebietskörperschaften zu erhalten. Auch dies vermindert die Anreize zu einer eigenverantwortlichen und nachhaltigen Haushaltsführung. Vor diesem Hintergrund könnte es für jedes einzelne Land vorteilhaft sein, die eigene Verschuldung aufgrund der zu erwartenden Hilfen auf ein aus gesamtstaatlicher Sicht übermäßig hohes Niveau zu erhöhen.

3. Lösungsvorschläge aus Wissenschaft und Politikberatung

Es ist eine Reihe von Analysen und Reformvorschlägen von wissenschaftlichen und öffentlichen Institutionen zur Errichtung eines effektiven Nationalen Stabilitätspaktes vorgelegt worden, so insbesondere von den Wissenschaftlichen Beiräten bei den Bundesministerien der Finanzen und für Wirtschaft, vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, von der Deutschen Bundesbank, vom Bundesrechnungshof und von der Stiftung Marktwirtschaft.

Diese Vorschläge plädieren durchgängig für die Schaffung einer **stärkeren individuellen Haushaltsverantwortung** der Länder. Die **verursachungsbezogene Ausgestaltung** des Nationalen Stabilitätspakts sollte erhöht werden. Darüber hinaus kommt aus Sicht der meisten politikberatenden Institutionen dem Einsatz von länderspezifischen **Frühindikatoren** zur rechtzeitigen Diagnose von Haushaltskrisen eine zentrale Bedeutung zu. Eine angemessene Reaktion auf eingetretene oder drohende Krisen könnte in einer begrenzten **Einschränkung der Haushaltsautonomie** des jeweiligen Landes inklusive extern auferlegten Ausgabenbeschränkungen bestehen. Zur Stärkung der **Glaubwürdigkeit** wird zudem die Implementierung **automatisch einsetzender Sanktionen** in den Nationalen Stabilitätspakt empfohlen.

Nicht ganz eindeutig sind die Empfehlungen zu einer möglichen **Locke rung des „bündischen Prinzips“**, des Eintretens der Gliedstaaten füreinander im Krisenfall. Fehlanreize zur Verschuldung für die einzelne Gebietskörperschaft stehen dabei – grundsätzlich wünschenswerte – Versicherungswirkungen gegen unverschuldete Haushaltskrisen für die Ländergesamtheit gegenüber.

Einen weiteren Schwerpunkt der Vorschläge bilden Verschärfungen der Umgehungsmöglichkeiten und der Abgrenzung des Investitionsbegriffs gemäß der Regelung in **Art. 115 GG** und der entsprechenden Regelungen in den Länderverfassungen, die in ihrer gegenwärtigen Form, insbesondere wegen der Begrenzung der Neuverschuldung auf die Höhe der Investitionsausgaben zum Zeitpunkt der Haushaltsverabschiedung und der Nichtberücksichtigung von Desinvestitionen (Vermögensveräußerungen), eine übermäßig hohe Verschuldung nicht zu verhindern vermögen. Daneben werden auch **fixe Verschuldungsquoten** analog zu den so genannten **Maastricht-Kriterien** diskutiert. Des Weiteren finden nicht nur quantitative, sondern auch qualitative, die **Haushaltsstruktur** berücksichtigende Maßstäbe Berücksichtigung. Die **politische**

Kontrolle des Regierungshandelns könnte eventuell durch **direktdemokratische Elemente** im politischen System verbessert werden. Schließlich wird auch die Schaffung von Insolvenzverfahren für **Gebietskörperschaften** angeregt, was zur Disziplinierung der Gliedstaaten durch die Finanzmärkte beitragen könnte.

(Lfd. Nr. 06/07 vom 30.01.2007)

Quellen:

- Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 86, 148; 2 BvF 3/03 vom 19.10.2006.
- Deutsche Bundesbank (2005), Monatsbericht April 2005, 57. Jahrgang, Nr. 4.
- Deutscher Bundestag (2005/2006), Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof (BT-Drucksache 16/160, 16/3200), Dezember 2005.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), Jahresgutachten 2004/05: „Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland“, Teil V.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2003), Stellungnahme „Verbesserungsvorschläge für die Umsetzung des Deutschen Stabilitätspaktes“.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2005), Gutachten „Haushaltskrisen im Bundesstaat“.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2005), Gutachten „Zur finanziellen Stabilität des deutschen Föderalstaates“.
- Siehe zu weiteren Einzelheiten der Reformvorschläge auch: Krawietz, B./Koenig, A. (2006), Reformvorschläge für den Nationalen Stabilitätspakt, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, Fachbereich Haushalt und Finanzen. Intranet: <http://www.bundestag.btg/ButagVerw/Abteilungen/W/Ausarbeitungen/Dossiers/Dossier.php?Dossier=958>.

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Erbschaftsteuerrecht und dessen Auswirkungen auf die Erbschaftsteuerreform

von Franziska Brand, Kerstin Maroszek, Fachbereich WD 4

1. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts

In seinem Beschluss vom 7. November 2006 hat das Bundesverfassungsgericht das geltende Erbschaftsteuerrecht für verfassungswidrig erklärt (Aktenzeichen: 1 BvL 10/02). In dem Rechtsstreit ging es um die Erbschaftsteuer für eine Wohnung, die die Klägerin von ihrer Tante geerbt hatte. Zwar hatte die Tante den Kaufpreis für die Wohnung ent-

richtet, war jedoch gestorben, bevor sie im Grundbuch eingetragen werden konnte. Rechtlich erbte die Klägerin daher nicht die Wohnung, sondern nur den Anspruch darauf. Das zuständige Finanzamt bewertete den Anspruch mit dem Nennwert des Kaufpreises für die Wohnung. Hätte die Klägerin dagegen direkt die Wohnung geerbt, wäre diese nach den Bewertungsregeln für Immobilien niedriger bewertet worden und die Steuerlast für die Klägerin wesentlich geringer gewesen. Dagegen wendete sich die Klägerin.

Nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts verstößt das Erbschaftsteuergesetz gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG, weil der Wert der verschiedenen vererbten oder verschenkten Wirtschaftsgüter (Betriebsvermögen, Grundvermögen, Anteile an Kapitalgesellschaften und land- und forstwirtschaftliche Betriebe) auf unterschiedliche Art ermittelt und auf diese unterschiedlichen Werte ein einheitlicher Steuersatz angewendet werde. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts werde dem Gleichheitssatz nur dann Genüge getan, wenn die Bewertung der unterschiedlichen Wirtschaftsgüter einheitlich zu ihrem Verkehrswert (so genannter „gemeiner Wert“) erfolge. Der Gesetzgeber sei zwar in der Wahl der Wertermittlungsmethode grundsätzlich frei, müsse aber sicherstellen, dass alle Vermögensgegenstände in einem Annäherungswert an den gemeinen Wert erfasst werden. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss die unterschiedlichen Bewertungsmethoden im Einzelnen betrachtet und im Wesentlichen folgende Punkte kritisiert:

Die Wirtschaftsgüter des **Betriebsvermögens** würden nach dem geltenden Recht überwiegend mit ihrem Steuerbilanzwert angesetzt. Dieser bleibe jedoch in der Regel weit hinter dem Verkehrswert zurück. Der Steuerbilanzwert könne durch bilanzpolitische Maßnahmen wie zum Beispiel die Wahl von degressiver oder linearer Abschreibung, Sofort- oder Sonderabschreibungen gemindert werden. Außerdem blieben immaterielle Wirtschaftsgüter wie der Geschäfts- oder Firmenwert eines Unternehmens bei der Bewertung unberücksichtigt. Die durch den Ansatz der Steuerbilanzwerte in der Regel eintretende Begünstigungswirkung trete nicht zielgerichtet, sondern völlig ungleichmäßig und damit willkürlich ein.

Die Bewertung von **Anteilen an Kapitalgesellschaften** erfolge, sofern der Wert nicht aus einem Börsenkurs oder aus Verkäufen ableitbar ist, anhand der Steuerbilanzwerte unter Berücksichtigung der Ertragsaussichten des Unternehmens. Auch hier komme es aufgrund der Vielzahl der Bilanzierungsmöglichkeiten zu stark voneinander abweichenden

Steuerwerten, die im Regelfall erheblich hinter dem Verkehrswert zurückblieben.

Beim **Grundvermögen** würden die gesetzlich vorgeschriebenen Bewertungsmethoden ebenfalls zu gleichheitswidrigen Ergebnissen führen. **Bebaute Grundstücke** seien nach einem vereinfachten Ertragswertverfahren zu bewerten. Danach werde die durchschnittliche Jahresmiete mit einem einheitlichen Vervielfältiger multipliziert, ohne dass dabei Art oder Lage des Grundstücks Berücksichtigung finde. Als Folge würden die Steuerwerte in erheblichem Umfang zwischen weniger als 20 % und über 100 % des Verkehrswertes differieren. Die Bewertung **unbebauter Grundstücke** erfolge nach der bis Ende 2006 geltenden gesetzlichen Regelung auf Grundlage der Wertverhältnisse zum 01.01.1996. Eine zeitnahe, dem Verkehrswert entsprechende Bewertung sei nicht möglich, da Preisentwicklungen auf dem Grundstücksmarkt unberücksichtigt blieben. **Erbaurechte und mit Erbaurechten belastete Grundstücke** würden ebenfalls nach einem schematisch starren Verfahren bewertet. Der jährliche Erbbauzins werde mit einem feststehenden, einheitlichen Faktor multipliziert, was in einer Vielzahl der Fälle zu einem erheblich vom Verkehrswert abweichenden Steuerwert führe.

Bei **land- und forstwirtschaftlichem Vermögen** schließlich bemesse sich der Wert des Betriebsteils nach seinem Ertragswert, die Bewertung von Wohnteil und Betriebswohnungen entspreche derjenigen beim Grundvermögen, so dass es auch hier zu drastisch vom Verkehrswert abweichenden Steuerwerten komme.

2. Konsequenzen für die Praxis

Das Bundesverfassungsgericht hat das Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz nicht als nichtig, sondern „nur“ als verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber eine Frist zur Neuregelung und Umsetzung seiner Vorgaben bis zum 31.12.2008 eingeräumt. Bis dahin ist das geltende Erbschaftsteuerrecht weiter anwendbar, so dass die bis zu diesem Zeitpunkt erfolgten Erbschaften und Schenkungen nach den bisherigen Bewertungsvorschriften zu beurteilen sind.

Bis zur gesetzlichen Neuregelung bleibt es somit bei der überwiegenden Begünstigung von Betriebsvermögen (insbesondere bei Personengesellschaften und Einzelunternehmen) und Immobilien. Die Änderung der Bewertungsvorschriften für diese Vermögensarten dürfte zu einer höheren Erbschafts- und Schenkungssteuerbelastung führen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss darauf hingewiesen, dass der Erwerb bestimmter Vermögensgegenstände

durch Erbschaft oder Schenkung auch weiterhin begünstigt werden kann, sofern dies durch gewichtige Gemeinwohlgründe gerechtfertigt ist und dem Gleichheitssatz dabei Rechnung getragen wird.

3. Auswirkungen auf die begonnene Erbschaftsteuerreform

Die Bundesregierung hat am 25.10.2006 den Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge verabschiedet. Ziel der damit verbundenen Reform des Erbschaftsteuerrechts ist es, die Generationenfolge in Unternehmen von der Erbschaft- und Schenkungsteuer zu entlasten. Unternehmen sollen damit erhalten und Arbeitsplätze gesichert werden. Kernstück des Gesetzesentwurfs ist die Einteilung der Wirtschaftsgüter in steuerlich begünstigtes Vermögen (z.B. produktives Betriebsvermögen, Anteile von mehr als 25 % an einer Kapitalgesellschaft, land- und forstwirtschaftliches Vermögen, soweit es nicht Dritten überlassen wurde) und nicht begünstigtes Vermögen (nicht produktives Betriebsvermögen, Anteile an einer Kapitalgesellschaft von 25 % oder weniger). Die auf das begünstigte Vermögen entfallende Erbschaftsteuer wird für die Dauer von zehn Jahren gestundet. Von dieser gestundeten Steuer erlischt zum Ende eines jeden Jahres ein Teilbetrag von 1/10, so dass nach Ablauf von zehn Jahren völlige Steuerfreiheit eintritt. Der Erwerb von begünstigtem Vermögen im Wert von bis zu 100.000 € ist generell steuerfrei. Für nicht begünstigtes Vermögen wird demgegenüber die normale Steuer ohne Entlastung erhoben. Zur Bewertung des Vermögens enthält der Gesetzesentwurf keine Neuregelungen, da insoweit die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abgewartet werden sollte. Ob und inwieweit das begonnene Gesetzgebungsverfahren im Lichte des nun ergangenen Beschlusses fortgesetzt werden kann, wird vom Bundesfinanzministerium derzeit geprüft.

(Lfd. Nr. 09/07 vom 15.02.2007)

Quellen:

- Bundesministerium der Finanzen, Pressemitteilung Nr. 8/2007 vom 31.01.2007.
- Bundesverfassungsgericht, Pressemitteilung Nr. 11/2007 vom 31.01.2007.
- Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge, BR-Drs. 778/06 vom 03.11.2006.
- Wachter, T., Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung der Unternehmensnachfolge, ZErB 2006, 391 - 404.
- www.steuer-office.de, Erbschaftsteuerrecht verfassungswidrig - die Aussagen der Entscheidung und die Folgen für die Praxis. http://www.steuer-office.de/SID106.ThNs20Xlo7l/newsDetails?newsID=1170255183.39&d_start:int=9&

Bestehende Regelung des Ehegattensplittings und aktuelle Reformvorschläge

von Franziska Brand, Kerstin Maroszek, Fachbereich WD 4

Aktuelle Rechtslage

Das Ehegattensplitting ist eine besondere Form der Steuerberechnung für zusammen veranlagte Ehepartner gemäß §§ 26b, 32a Abs. 5 Einkommensteuergesetz (EStG). Danach werden alle Einkünfte, die die beiden Eheleute erzielt haben, zusammengerechnet. Das gemeinsame zu versteuernde Einkommen wird halbiert, und für diese Hälfte wird die Einkommensteuer nach dem geltenden Einkommensteuertarif berechnet. Die so ermittelte Steuerschuld wird schließlich verdoppelt. Nach dem Splittingverfahren beträgt die Einkommensteuer also das Zweifache des Steuerbetrags, der sich für die Hälfte des gemeinsam zu versteuernden Einkommens bei Anwendung der Grundtabelle ergibt.

Aufgrund des progressiv ausgestalteten Steuertarifs (Grundtarif) wird durch das Splittingverfahren eine Progressionsmilderung erreicht. Die Steuerentlastung der Eheleute aufgrund des Splittingtarifs ist gegenüber der Einzelveranlagung am größten, wenn nur ein Ehegatte Einkünfte bezieht. Der Splittingvorteil sinkt, wenn auch der andere Ehegatte eigene Einkünfte hat, er fällt vollständig weg, wenn die Eheleute jeweils gleich hohe Einkünfte erzielen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist das Ehegattensplitting keine Steuervergünstigung für Ehepaare, sondern eine an dem Schutzgebot des Art. 6 Abs. 1 GG und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Ehepaare orientierte sachgerechte Besteuerung. Das Splittingverfahren verstoße insoweit nicht gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Diese besondere Besteuerung von Ehepaaren gehe davon aus, dass die zusammenlebenden Ehepartner eine Gemeinschaft des Erwerbs und Verbrauchs bilden, in der ein Ehepartner an den Einkünften und Lasten des anderen wirtschaftlich jeweils zur Hälfte teilhat. Daher knüpfe das Splitting an die wirtschaftliche Realität der intakten Durchschnittsehe an, in der ein Transfer steuerlicher Leistungsfähigkeit zwischen den Partnern stattfindet (vgl. zum ganzen Absatz: BVerfG, Urteil vom 3. November 1982, NJW 1983, 271, 272).

Aktuelle Reformvorschläge

In Politik und Literatur werden derzeit alternative Möglichkeiten der Ehegattenbesteuerung diskutiert. Die Reformmodelle werden dabei teilweise mit einer Neuregelung der Familienbesteuerung verknüpft.

Individualbesteuerung mit übertragbarem Höchstbetrag

Bei der Individualbesteuerung mit übertragbarem Höchstbetrag werden die Eheleute einzeln in Höhe ihres individuell erzielten Einkommens nach der Grundtabelle besteuert. Das Einkommen des besser verdienenden Ehepartners kann jedoch bis zu einem bestimmten Höchstbetrag auf den geringer verdienenden Partner übertragen werden, der diesen Betrag dann bei sich versteuern muss. Die Übertragung wird von den Steuerbehörden pauschal unterstellt und muss nicht konkret nachgewiesen werden. Der übertragbare Höchstbetrag soll der steuerlichen Berücksichtigung der Unterhaltspflichten zwischen Ehepartnern dienen und damit der Einhaltung des verfassungsrechtlichen Gebots der sozialrechtlichen Einstandspflicht in der Ehe.

Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag

Nach dem Modell der Individualbesteuerung mit übertragbarem Grundfreibetrag werden die Eheleute einzeln mit ihrem persönlichen Einkommen besteuert. Danach steht jedem Ehepartner ein Grundfreibetrag in Höhe von 7.664 € zu, der das Existenzminimum von der Einkommensteuer freistellt. Soweit der Grundfreibetrag nicht durch eigenes Einkommen ausgeschöpft ist, kann dieser auf den anderen Partner übertragen werden. Auf diese Weise sollen Unterhaltspflichten gegenüber einem nicht oder unterhalb des Existenzminimums erwerbstätigen Ehepartner leistungsfähigkeitsmindernd berücksichtigt werden.

Eherealsplitting

Realsplitting bedeutet, dass Unterhaltszahlungen durch den Unterhaltsverpflichteten in begrenztem Umfang als Sonderausgaben abgezogen werden können. Demgegenüber hat der Unterhaltsempfänger die Leistungen bei sich zu versteuern. Das Realsplitting in dieser Form ist nach geltendem Einkommensteuerrecht neben weiteren Voraussetzungen nur bei Unterhaltsleistungen an den geschiedenen oder dauernd getrennt lebenden Ehegatten möglich (§ 10 Abs. 1 Ziff. 1 EStG).

Die Eherealsplittingmodelle sehen dementsprechend einen fiktiven Einkommensausgleich zwischen den Eheleuten vor. Der Partner mit dem höheren Einkommen kann fiktive Unterhaltsleistungen von seinem steuerpflichtigen Einkommen abziehen. Der Partner mit dem geringe-

ren Einkommen hat diese fiktiven Unterhaltsleistungen bei sich als Einnahmen anzusetzen. Die Höhe der fiktiven Unterhaltsleistungen ist dabei auf einen maximalen Betrag beschränkt. Anschließend werden die Eheleute einzeln in Höhe ihres individuell erzielten Einkommens nach der Grundtabelle besteuert.

Familiendarfplitting

Das tarifliche Familiendarfplitting ist eine Weiterentwicklung des Ehegattendarfplittings und dessen Ausdehnung auf alle Familienmitglieder. Grundlage ist der Gedanke an eine Erwerbs- und Wirtschaftsgemeinschaft auch der Familie. Vorbild dieses Modells ist die Familienbesteuerung in Frankreich, die nach dem System des „Familienquotienten“ erfolgt. Ebenso wie beim Ehegattendarfplitting werden die Einkünfte der Eltern und Kinder in der Zusammenveranlagung zusammengefasst. Das gesamte Einkommen der Familie wird dann durch einen sich an der Zahl der Familienmitglieder orientierenden Splittingdivisor dividiert. Für diesen Betrag wird unter Anwendung der Grundtabelle die Steuer ermittelt. Die sich so ergebende Steuerschuld wird mit dem Splittingdivisor multipliziert. Beträgt der Splittingdivisor für jeden Erwachsenen und jedes Kind eins, handelt es sich um ein Familienvollsplitting, ist der Divisor für Kinder geringer als eins, liegt ein Familienarfsplitting vor.

Familienrealsplitting

Das Familienrealsplitting schließlich dehnt die Grundsätze des Realsplittings auf alle Familienmitglieder aus. Demnach sollen gesetzlich zwangsläufige Unterhaltsaufwendungen an Familienmitglieder beim Geber zu abzugsfähigen Sonderausgaben und beim Empfänger zu steuerfreien Einnahmen führen. Die Höhe der berücksichtigungsfähigen Unterhaltszahlungen soll dabei in Übereinstimmung mit dem Zivilrecht bestimmt werden. Für die Besteuerung von Ehegatten im Rahmen dieses Modells kann es bei dem Ehegattendarfplitting bleiben. Diskutiert wird jedoch auch ein Eherealsplitting, das neben das Familienrealsplitting tritt.

(Lfd. Nr. 15/07 vom 21.03.2007)

Quellen:

- Endriss, Horst Walter; Baßendowski, Wolfram; Küpper, Peter, Ertragsteuern, 10. Auflage 2004, S. 221.
- http://www.gruene-bundestag.de/cms/steuern_finanzen/dokbin/119/119559.pdf.
- Spangenberg, Ulrike, Neuorientierung der Ehegattenbesteuerung: Ehegattendarfplitting und Lohnsteuerverfahren, Hans-Böckler-Stiftung Mai 2005, S. 57 ff.
- Winhard, Christoph A., Ehegattendarfplitting – Ein Dauerbrenner der steuerpolitischen Diskussion, DStR 2006, 1729, 1732.

Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Föderalismuskommission II –

von Claus-Peter Pliske, Föderalismuskommission II

1. Vorgeschichte

Die Einsetzung der Föderalismuskommission II schließt an die Arbeit ihrer Vorgängerin, der „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ (Föderalismuskommission I) an. Bereits diese, von Bundestag und Bundesrat im Oktober 2003 eingesetzte Kommission hatte u. a. die Aufgabe, Vorschläge zur Steigerung der Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu erarbeiten und in diesem Rahmen auch die Finanzbeziehungen zu überprüfen, wobei insbesondere die Gemeinschaftsaufgaben und die Mischfinanzierungen genannt waren. (Antrag der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 14. Oktober 2003 – BT-Drs. 15/1685; Bundestagsbeschluss vom 16. Oktober 2003 – Plenarprotokoll 15/66; Bundesratsbeschluss vom 17. Oktober 2003 – BR-Drs. 750/03 (Beschluss)). Die Föderalismuskommission I konnte sich zwar im Dezember 2004 nicht auf ein Reformpaket einigen, ihre Beratungen bildeten aber die Grundlage für die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages vom 11. November 2005 zur ersten Stufe der Föderalismusreform. Diese enthielt u. a. Änderungsvorschläge zu Art. 91a und Art. 91b GG (Gemeinschaftsaufgaben) und Art. 104 GG (Finanzhilfen) zur Neuregelung der Mischfinanzierungstatbestände. Mit den auf dieser Basis beschlossenen Grundgesetzänderungen gelang ein Einstieg bei der Entmischung der Finanzierungsverantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern, zum Beispiel bei der Hochschulfinanzierung und den Finanzhilfen. Gleichzeitig waren sich Bund und Länder einig, dass in einer weiteren Stufe der Föderalismusreform die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern neu zu regeln seien.

2. Rechtliche Grundlagen

In inhaltsgleichen Beschlüssen haben Bundestag und Bundesrat am 15. Dezember 2006 beschlossen, eine „Gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (kurz Föderalismuskommission II) einzusetzen. (Bundestag: Drs. 16/3885, Plenarprotokoll 16/74, S. 7393A-7411A; Bundesrat: Drs. 913/06 Beschluss). Die Kommission soll Vorschläge für eine Reform der Bund-Länder-Finanz-

beziehungen erarbeiten, um diese an die veränderten Rahmenbedingungen insbesondere für Wachstums- und Beschäftigungspolitik anzupassen. Ziel ist die Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihrer aufgabenadäquaten Finanzausstattung.

Der Kommission gehören als stimmberechtigte Mitglieder jeweils 16 Vertreter bzw. deren Stellvertreter des Bundes, darunter fünf Minister bzw. Ministerinnen und die gleiche Zahl von Vertretern der Länder, vornehmlich die Regierungschefs der Länder an. Gleichberechtigte Vorsitzende sind Fraktionsvorsitzender Dr. Peter Struck (SPD) und Ministerpräsident Günther H. Oettinger (Baden-Württemberg). Auch die Landtage und die Kommunen sind in die Kommissionsarbeit einbezogen.

3. Themen

Der Einsetzungsbeschluss nennt in einer „offenen Themensammlung“ die Vorbeugung und Bewältigung von Haushaltskrisen, Aufgabenkritik und Setzung von Standards, Entbürokratisierung und Effizienzsteigerung, Stärkung der den Aufgaben entsprechenden Finanzausstattung und der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften, verstärkte Zusammenarbeit und Möglichkeiten eines erleichterten freiwilligen Zusammenschlusses von Ländern sowie schließlich die Bündelung fachpolitischer Leistungen.

Hieraus folgend ist bereits absehbar, dass die Diskussions- und Arbeitsschwerpunkte im Bereich des Finanzwesens bei der Einrichtung eines Frühwarnsystems zur Erkennung von Haushaltsrisiken, der Begrenzung der (Neu-)Verschuldung (Schuldenbremsen, Art. 115 GG und analoge Länderregelungen) und Mechanismen zur Durchsetzung solcher Regelungen (Anreize, Sanktionen) liegen werden. Unterstützt wird die Dringlichkeit einer Lösung der Verschuldensproblematik durch das Bundesverfassungsgericht. Es hatte bereits in seiner Entscheidung vom 27. Mai 1992 (BVerfGE 86, 148 [266]) Bund und Länder aufgefordert, „Verfahrensregeln festzulegen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Haushaltsnotlage beizutragen geeignet sind“. In seinem „Berlin-Urteil“ vom 19.10.2006 (2 BvF 3/03) hat das Gericht diese Forderung wiederholt und auf „Lösungskonzepte zur Vorbeugung von Haushaltskrisen und deren Bewältigung“ ausgedehnt.

Des Weiteren steht auf der Einnahmenseite die finanzielle Ausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden im Hinblick auf ihre Aufgabenge-

rechtigkeit auf dem Prüfstand. Dies betrifft Fragen der Steuergesetzgebungs-kompetenzen, der Ertragshoheit und ggf. der Verteilung des Steueraufkommens.

Im Bereich der Verwaltungsthemen, deren finanzieller Schwerpunkt stärker auf der Ausgabenseite liegen wird, sind bereits erste Diskussionspunkte genannt worden. Hierzu zählen eine umfassende Aufgabenkritik und die Verbesserung der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, z. B. durch die Hebung von Effizienzreserven in Bereichen wie der Arbeits-, Steuer- und Fernstraßenverwaltung, durch die Standardisierung von Prozessen insbesondere Harmonisierung von IT-Verfahren, durch die Entflechtung von Verwaltungsaufgaben (z. B. Stichwort Auftragsverwaltung) und durch eine Erleichterung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern sowie der Länder untereinander bis hin zum freiwilligen Zusammenschluss von Ländern.

4. Ausblick

Die Kommission hat ihre Aufgabensetzung zunächst in die beiden großen Blöcke Finanz- und Verwaltungsthemen aufgeteilt. Im laufenden Jahr hat sie zwecks Analyse zu beiden Bereichen jeweils achtstündige Anhörungen von Sachverständigen und zweitägige Klausurtagungen anberaunt. Auf dieser Grundlage sollen dann konkrete Vorschläge erarbeitet werden.

Die unterschiedlichen Auffassungen und Konflikte zu den dargestellten Arbeitsschwerpunkten gehen quer durch Bund und Länder und damit auch durch die Mitgliederstruktur der Föderalismuskommission. Sie wird einen Weg finden müssen, die Interessen von Bund und Ländern, von armen und reichen Ländern, von Stadtstaaten und Flächenländern, von alten und neuen Ländern und nicht zuletzt die unterschiedlichen politischen Gestaltungsvorstellungen auszugleichen. Im Interesse einer zukunftsorientierten, an Wachstum und Beschäftigung orientierten Reform der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern muss sich die Kommission dieser Herausforderung stellen.

(Lfd. Nr. 39/07 vom 04.07.2007)

Ausführliche Informationen können auf der Webseite der Föderalismuskommission II abgerufen werden unter: www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/index.html.

Die Entfernungspauschale und die aktuellen Entscheidungen der Finanzgerichte

von Franziska Brand, Friedrich von Massow, Fachbereich WD 4

Zum 1. Januar 2007 wurden die Regelungen über die so genannte Entfernungspauschale (auch als Pendlerpauschale bezeichnet) geändert. Während Arbeitnehmer die Kosten für den Weg zwischen Wohnung und Arbeitsstelle früher bereits ab dem ersten Kilometer als Werbungskosten steuerlich geltend machen konnten, können nach der neuen Regelung des § 9 Abs. 2 Satz 2 des Einkommensteuergesetzes (EStG) nur noch die Kosten ab dem 21. Entfernungskilometer wie Werbungskosten abgesetzt werden. Damit führt der Gesetzgeber das so genannte **Werkstorprinzip** ein, wonach die berufliche Sphäre erst „am Werkstor“ beginnt, und die Fahrten dorthin dem privaten Bereich zuzuordnen sind. Nachdem bereits mehrere Finanzgerichte diese Neuregelung für verfassungswidrig gehalten und das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) angerufen haben, hat nun auch der Bundesfinanzhof (BFH) Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung geäußert.

1. Die Entscheidung der Landesfinanzgerichte und des BFH

Hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit wird die Neuregelung von den Landesfinanzgerichten bislang unterschiedlich beurteilt. Die Finanzgerichte (FG) Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Köln halten den Wegfall der Entfernungspauschale für verfassungskonform. Das Niedersächsische FG und das FG des Saarlandes halten die Regelung für verfassungswidrig und haben die Frage dem Bundesverfassungsgericht zur Klärung vorgelegt.

Jüngst hat nun auch der BFH Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der neuen Regelungen geäußert. Allerdings stieß der BFH auf diese Frage „nur“ im Rahmen einer vorläufigen Entscheidung über die Vollziehung eines Einkommensteuerbescheides (Beschluss vom 23.8.2007, Az. VI B 42/07). In einem solchen Verfahren kann die Vollziehung eines Steuerbescheides vorläufig ausgesetzt werden, wenn Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des zu Grunde liegenden Gesetzes bestehen. Das Gericht muss jedoch nicht abschließend entscheiden, ob es das Gesetz tatsächlich für verfassungswidrig hält, und die Frage dementsprechend auch nicht dem Bundesverfassungsgericht vorlegen. Daher musste sich der BFH auch nicht näher mit dieser Frage auseinandersetzen. Der BFH setzte die Vollziehung des Steuerbescheides schon deshalb aus, weil „augenscheinlich“ Zweifel an der Verfas-

sungsmäßigkeit der Einschränkung der Entfernungspauschale beständen. Dafür reiche es aus, dass in der Literatur beachtliche Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung erhoben würden und dies in der Rechtsprechung zu unterschiedlichen Entscheidungen geführt habe.

Die oben genannten Landesfinanzgerichte haben sich hingegen vertieft mit der Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung der Entfernungspauschale beschäftigt. So hat z.B. das **Niedersächsische FG** (Beschluss vom 27.2.2007 Az. 8 K 549/06), das die Einschränkung der Entfernungspauschale für verfassungswidrig hält, die Vorlage dieser Frage an das BVerfG wie folgt begründet: Die Neufassung des § 9 Abs. 2 EStG verletze Art. 3 Abs. 1 GG und das daraus abgeleitete **Prinzip der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit**. Aus dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit würden wiederum das subjektive und das objektive Nettoprinzip abgeleitet. Das **subjektive Nettoprinzip**, das die Steuerfreistellung des Existenzminimums garantiert, sei durch die Neuregelung verletzt, da diese bei Steuerpflichtigen der unteren Einkommensklassen zu einer Besteuerung des Existenzminimums führe. Auch gegen das **objektive Nettoprinzip**, nach dem erwerbsbezogene Aufwendungen nicht der Besteuerung unterliegen dürfen, werde verstoßen. Um erwerbsbezogene Aufwendungen handele es sich immer dann, wenn der Aufwand für den Steuerpflichtigen zwangsläufig oder pflichtbestimmt ist. Die Kosten für die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte seien nicht beliebige, sondern zwangsläufige und pflichtbestimmte Aufwendungen. Zudem sei auch die Belastungsgleichheit nicht gewahrt, da die Kosten, die dem Steuerpflichtigen ab dem 21. Entfernungskilometer entstehen, geltend gemacht werden dürfen. Schließlich könne auch der Hinweis in der Gesetzesbegründung auf die notwendige Haushaltskonsolidierung die Verletzung der genannten Prinzipien nicht rechtfertigen.

Dagegen hält z.B. das **FG Baden-Württemberg** (Urteil vom 7.3.2007, 13 K 283/06) die Neuregelung für verfassungsgemäß. Die Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte seien ihrer Natur nach so genannte gemischte Aufwendungen, da sie teils beruflich und teils privat veranlasst seien. Zwar sei es Tradition in Deutschland gewesen, die Berufssphäre steuerrechtlich nicht „am Werkstor“ beginnen zu lassen. Für diese Tradition gäbe es jedoch keine Ewigkeitsgarantie; der Gesetzgeber könne dies auch anders regeln. Auch sei das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit sowie das objektive Nettoprinzip ge-

wahrt worden. Danach unterliege der Einkommensteuer grundsätzlich nur das Nettoeinkommen. Von den Einnahmen könnten nur die Erwerbsaufwendungen abgezogen werden. Bis auf wenige Ausnahmen würden die Aufwendungen für die Lebensführung nicht die einkommensteuerliche Bemessungsgrundlage mindern. Dies gelte gemäß § 12 Nr. 1 Satz 2 EStG auch für solche Lebensführungskosten, *„die die wirtschaftliche oder gesellschaftliche Stellung des Steuerpflichtigen mit sich bringt, auch wenn sie zur Förderung des Berufs oder der Tätigkeit des Steuerpflichtigen erfolgen“*. Mit der Änderung der Entfernungspauschale als einer Regelung, die den § 12 Nr. 1 Satz 2 EStG überlagere, gelte das Abzugsverbot des § 12 Nr. 1 Satz 2 EStG wieder für die Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte. Das objektive Nettoprinzip sei damit nicht verletzt.

2. Die Debatte in der Literatur

Nicht nur unter den Gerichten, auch in der Fachliteratur ist das Thema heftig umstritten. Hauptkritikpunkt ist die Zuordnung des Weges zur Arbeit zum privaten Lebensbereich. Die Entscheidung über den Wohnort sei zwar auch eine private Entscheidung, dadurch ändere sich aber der berufliche Charakter der Fahrten zur Arbeitsstätte nicht. Außerdem verweisen die Kritiker der Gesetzesänderung auf die grundrechtlich geschützte Freiheit, den Aufenthaltsort selbst zu bestimmen. Die Befürworter der neuen Regelung sehen die Hinwendung zum Werkstorprinzip dagegen als eine grundsätzliche Entscheidung des Gesetzgebers, die dieser als solcher treffen könne.

3. Vorläufige Verwaltungsregelungen

Um bis zur Entscheidung des BVerfG den bürokratischen Aufwand möglichst gering zu halten, haben sich die Finanzminister von Bund und Ländern darauf verständigt, die Steuerbescheide hinsichtlich der geltend gemachten Fahrtkosten als vorläufig zu kennzeichnen (§ 165 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 der Abgabenordnung). Bestätigt das BVerfG die Verfassungswidrigkeit, können die zuviel gezahlten Steuern zurückgefordert werden.

Alternativ zur lediglich vorläufigen Festsetzung der Steuer kann auch für die ersten 20 Kilometer ein Freibetrag auf der Lohnsteuerkarte eingetragen werden. Der Steuerzahler trägt dann aber das Risiko, die zunächst durch den Freibetrag zu wenig gezahlte Steuer nachzahlen zu müssen, falls die aktuelle gesetzliche Regelung vom BVerfG bestätigt wird.

(Lfd. Nr. 57/07 vom 02.11.2007)

Ausgewählte Quellen:

- Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates BT zum Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 2007, Deutscher Bundestag Drucksache 16/1969
- BFH, Beschluss vom 23.8.2007 Az. VI B 42/07
- Niedersächsisches FG, Vorlagebeschluss vom 27.2.2007 Az. 8 K 549/06 (Deutsches Steuerrecht 2007, S. 481-485)
- Birk, Dieter: Steuerrecht, 9. Aufl.2006
- Kirchhof, Paul (Hrsg.): EStG KompaktKommentar Einkommensteuergesetz, Heidelberg 2007
- Tipke, Klaus: Das Nettoprinzip - Angriff und Abwehr, dargestellt am Beispiel des Werkstorprinzips, in: Betriebs Berater 2007, Heft 28/29, S. 1525-1532
- Wernsmann, Rainer: Die Neuregelung der Entfernungspauschale ist verfassungsgemäß, in: Deutsches Steuerrecht 2007, Heft 27, S. 1149-1154

Geschichte – Zeitgeschichte

Die Ministerpräsidenten des Freistaates Bayern seit 1945

von Kolja Bartsch, Fachbereich WD 1

Gemäß der Verfassung des Freistaates Bayern steht an der Spitze der Staatsregierung der vom Landtag auf fünf Jahre gewählte Ministerpräsident. Er bestimmt u.a. die Richtlinien der Politik, ernennt mit Zustimmung des Landtages die Staatsminister und die Staatssekretäre und vertritt Bayern nach außen. Seit 1945 gab es mit Fritz Schäffer (CSU), Wilhelm Hoegner (SPD), Hans Ehard (CSU), Hanns Seidel (CSU), Alfons Goppel (CSU), Franz Josef Strauß (CSU), Max Streibl (CSU) und Edmund Stoiber (CSU) bisher acht Ministerpräsidenten des Freistaates Bayern, davon bekleideten Wilhelm Hoegner (SPD) und Hans Ehard (CSU) das Amt zweimal. Mit Ausnahme von Wilhelm Hoegner (SPD) gehörten alle bisherigen bayerischen Ministerpräsidenten der CSU an. Fritz Schäffer war bei Amtsantritt zwar parteilos, gehörte aber 1945/46 zu den Mitbegründern der CSU.

Seit dem Jahr 1962, als die CSU erstmals nach 1946 die absolute Mehrheit der Mandate bei bayerischen Landtagswahlen gewann, regieren

Tabelle: Die bayerischen Ministerpräsidenten seit 1945

Amtszeit	Name des Ministerpräsidenten	Partei	Lebensdaten
1945	Dr. Fritz Schäffer	CSU	12.05.1888-29.03.1967
1945-1946	Dr. Wilhelm Hoegner	SPD	23.09.1887-05.03.1980
1946-1954	Dr. Hans Ehard	CSU	10.11.1887-18.10.1980
1954-1957	Dr. Wilhelm Hoegner	SPD	23.09.1887-05.03.1980
1957-1960	Dr. Hanns Seidel	CSU	12.10.1901-05.08.1961
1960-1962	Dr. Hans Ehard	CSU	10.11.1887-18.10.1980
1962-1978	Dr. h.c. Alfons Goppel	CSU	01.10.1905-24.12.1991
1978-1988	Dr. h.c. Franz Josef Strauß	CSU	06.09.1915-03.10.1988
1988-1993	Dr. h.c. Max Streibl	CSU	06.01.1932-11.12.1998
Seit 1993	Dr. Edmund Stoiber	CSU	*28.09.1941

alle – stets von der CSU gestellten – Ministerpräsidenten mit absoluten Mehrheiten. Seit den Landtagswahlen 1970 erreichte die CSU zudem fortwährend auch die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen bei allen Landtagswahlen.

Der erste bayerische Ministerpräsident nach 1945 war **Fritz Schäffer**. Der frühere Vorsitzende der Bayerischen Volkspartei (BVP) wurde am 28. Mai 1945 von der amerikanischen Militärregierung zum Ministerpräsidenten ernannt. Nach seiner Entlassung, u.a. aufgrund von Differenzen über die allgemeine Entnazifizierung, wurde am 28. September 1945 der Sozialdemokrat **Wilhelm Hoegner** sein Nachfolger. Er wurde ebenfalls noch von der amerikanischen Militärregierung eingesetzt.

In Folge der ersten bayerischen Landtagswahl der Nachkriegszeit am 1. Dezember 1946, bei der die CSU die absolute Mehrheit der Stimmen erreichte, wählte der neue Landtag **Hans Ehard** (CSU) am 21. Dezember 1946 zum bayerischen Ministerpräsidenten. Ehard bildete in den Jahren 1946–1947 eine Koalitionsregierung von CSU, SPD und der Wirtschaftlichen Aufbau-Vereinigung (WAV), stand in den Jahren 1947–1950 einer CSU-Alleinregierung vor und führte in den Jahren 1950–1954 eine Koalitionsregierung von CSU, SPD und BHE (Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten), nachdem die CSU bei den Landtagswahlen 1950 ihre absolute Mehrheit wieder eingeübt hatte.

Nach der Landtagswahl vom 28. November 1954 kam es zu einem Regierungswechsel. Mit **Wilhelm Hoegner** (SPD) stellte die SPD zum zweiten Mal nach 1946 den bayerischen Ministerpräsidenten. Hoegner leitete unter der Führung der SPD eine Koalitionsregierung von SPD, BP (Bayernpartei), GB/BHE (Gesamtdeutscher Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten) und FDP, die bis zum Jahr 1957 Bestand hatte. Die CSU musste zum bisher ersten und einzigen Mal auf den Bänken der Opposition Platz nehmen. Nach dem Auseinanderbrechen der „Viererkoalition“ innerhalb der Wahlperiode wurde mit **Hanns Seidel** (CSU) wieder ein Mitglied der CSU bayerischer Ministerpräsident. Er stand einer Koalitionsregierung von CSU, GB/BHE und FDP vor. Am 26. Januar 1960 wurde **Hans Ehard** zum zweiten Mal bayerischer Ministerpräsident, nachdem **Hanns Seidel** aus gesundheitlichen Gründen zurückgetreten war. Ehard führte die bisherige Koalition bis zur Landtagswahl 1962 fort. Nach der Landtagswahl vom 25. November 1962 wurde **Alfons Goppel** (CSU) neuer bayerischer Ministerpräsident. Die CSU erreichte mit 47,5 % der Stimmen

die absolute Mehrheit der Mandate, ging aber mit der BP eine Koalition ein. Dem ersten Kabinett Goppels gehörte von Seiten der BP ein Staatssekretär an, der später zur CSU übertrat. Goppel bekleidete das Amt des bayerischen Ministerpräsidenten bis zum Jahr 1978. Bei den Landtagswahlen 1966, 1970, 1974 holte er stets absolute Mehrheiten für die CSU. Mit 62,1 % der Stimme erreichte die CSU unter ihm bei den Landtagswahlen 1974 ihr bisher bestes Ergebnis in Bayern.

Nach der Landtagswahl 1978 wurde am 6. November 1978 der Spitzenkandidat der CSU bei der Wahl, **Franz-Josef Strauß**, zum neuen Ministerpräsidenten des Freistaates Bayern gewählt. Strauß erzielte ebenfalls bei den Landtagswahlen 1982 und 1986 absolute Mehrheiten für die CSU. Im Jahr 1980 trat er bei den Bundestagswahlen als gemeinsamer Kanzlerkandidat der Unionsparteien gegen den amtierenden Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD) an. Mit 44,5 % wurden die Unionsparteien stärkste politische Kraft, verloren aber im Vergleich zur Bundestagswahl 1976 4,1 %. Die sozial-liberale Koalition konnte unter Bundeskanzler Schmidt fortgeführt werden. Am 3. Oktober 1988 starb Ministerpräsident Franz-Josef Strauß, der zu diesem Zeitpunkt zugleich seit 27 Jahren amtierender Vorsitzender der CSU war. Sein Nachfolger als Ministerpräsident wurde **Max Streibl** (CSU), der am 19. Oktober 1988 vom Landtag gewählt wurde. Streibl erreichte bei der Landtagswahl am 14. Oktober 1990 mit 54,9 % die absolute Mehrheit für die CSU. Max Streibl trat nach der so genannten "Amigo-Affäre" vom Amt des Ministerpräsidenten am 27. Mai 1993 zurück.

Zu seinem Nachfolger wählte der bayerische Landtag am 28. Mai 1993 Edmund Stoiber. Stoiber erreichte bei den Landtagswahlen 1994, 1998 und 2003 stets absolute Mehrheiten für die CSU. Im Jahr 1999 wurde er zudem Parteivorsitzender der CSU. Bei der Bundestagswahl 2002 trat er als Kanzlerkandidat der Unionsparteien gegen den amtierenden Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) an. Bei den Wahlen konnte sich die rot-grüne Bundesregierung knapp gegen die Unionsparteien und die FDP behaupten. Bei der Landtagswahl am 21. September 2003 erlangte die CSU unter ihrem Spitzenkandidaten Stoiber mit 60,7 % das zweitbeste Ergebnis der CSU bei Landtagswahlen. Die CSU erreichte damit zum ersten Mal in der Geschichte Bayerns eine Zweidrittel-Mehrheit der Mandate im bayerischen Landtag. Nach der Bundestagswahl 2005, als es unter Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) zur Bildung einer Großen Koalition von CDU, CSU und SPD kam, lehnte Edmund Stoiber das Angebot einer Übernahme eines Ministeramtes in

der neuen Bundesregierung ab. Edmund Stoiber kündigte am 18. Januar 2007 an, zum 30. September 2007 als Ministerpräsident zurückzutreten und für den nächsten CSU-Vorsitz nicht mehr zu kandidieren.

(Lfd. Nr. 03/07 vom 26.01.2007)

Quellen und Literatur:

- Bayerische Staatskanzlei (2007). Die bayerischen Kabinette seit 1945. <http://www.bayern.de/Politik/Staatsregierung/Kabinette/welcome.html>.
- Election.de (2007). Wahlen und Regierungen in Bayern seit 1945 <http://www.election.de/>.
- Gelberg, Karl-Ulrich (2003). Vom Kriegsende bis zum Ausgang der Ära Goppel (1945-1978), in: Schmid, Alois (Hrsg.). Handbuch der Bayerischen Geschichte. Band 4, S. 635-927.
- Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (2005). CSU plakativ. 60 Jahre gestaltete Politik, München.

Auflösung des Staates Preußen durch die Alliierten vor 60 Jahren

von Kolja Bartsch, Fachbereich WD 1

Mit Kontrollratsgesetz Nr. 46 („Auflösung des Staates Preußen“) vom 25. Februar 1947 wurde der nur noch formal bestehende Staat Preußen – seine Zentralregierung und alle nachgeordneten Behörden – von den vier alliierten Besatzungsmächten in Deutschland für offiziell aufgelöst erklärt. Damit ging ein Staat unter, welcher spätestens seit Beginn des 18. Jahrhunderts in der deutschen und europäischen Geschichte über einen Zeitraum von fast 250 Jahren eine wichtige Rolle eingenommen hatte.

Mit der bedingungslosen Kapitulation des Deutschen Reiches am 8. Mai 1945 war der vollständige Zusammenbruch jeder staatlichen Verwaltungstätigkeit verbunden. Die vier Siegermächte – die USA, die Sowjetunion, Großbritannien und Frankreich – übernahmen die oberste Regierungsgewalt in Deutschland. Oberstes Regierungsorgan der Besatzungsmächte war der in Berlin ansässige Alliierte Kontrollrat. Mit Unterzeichnung der „Berliner Erklärung“ am 5. Juni 1945 wurde Deutschland innerhalb seiner Grenzen vom 31. Dezember 1937 in Besatzungszonen aufgeteilt. Aufgrund der Vereinbarungen der Sieger-

mächte auf der Potsdamer Konferenz (17. Juli bis 2. August 1945) wurden die Gebiete des Deutschen Reiches jenseits der Oder-Neiße-Linie unter polnische bzw. sowjetische Verwaltung gestellt. Diese Gebiete, unter ihnen die preußischen Kernprovinzen Schlesien, Pommern, Ostpreußen und die östlichen Teile der Provinz Brandenburg, gehörten bis dahin fast vollständig zum Land Preußen. Bis 1947 wurden in den vier Besatzungszonen die formal noch bestehenden Territorien des preußischen Staates in die dortigen neu formierten Länder integriert, die damit zugleich Rechtsnachfolger für die vormaligen preußischen Gebiete auf ihrem Territorium wurden.

Preußen im Deutschen Kaiserreich (1871 – 1918)

Preußen war im 1871 gegründeten Deutschen Kaiserreich nach Fläche, Bevölkerung und Wirtschaftskraft der mit Abstand größte Bundesstaat. Der preußische Staat mit der Hauptstadt Berlin umfasste rund zwei Drittel des Territoriums des Deutschen Reiches. Mit Ausnahme der Jahre 1892 bis 1894 war das Amt des Reichskanzlers des Deutschen Reiches stets mit dem Amt des preußischen Ministerpräsidenten gekoppelt. Die Abdankung des aus dem Hause der brandenburgisch-preußischen Hohenzollern stammenden Kaisers Wilhelm II. am 9. November 1918 als deutscher Kaiser – durch Reichskanzler Prinz Max von Baden verkündet – hatte nicht nur das Ende der Monarchie als Staatsform im Deutschen Reich zu Folge, sondern beendete auch die gleichzeitige Herrschaft der Hohenzollern als Könige von Preußen. Die Personal- und Realunion zwischen Reichs- und preußischer Staatsleitung wurde aufgehoben.

Preußen in der Weimarer Republik (1918 – 1933)

Nach dem Sturz der Monarchie in Deutschland im November 1918 wurde Preußen eine demokratische Republik und blieb unter den deutschen Ländern die dominierende Kraft. Mit seiner Verfassung aus dem Jahr 1920 nannte sich Preußen „Freistaat“. Während der Weimarer Republik stand der Freistaat Preußen bis Juli 1932 fast ununterbrochen unter der Führung von Ministerpräsident Otto Braun (SPD) und seiner „Weimarer Koalition“ aus SPD, Deutsche Zentrumspartei (Zentrum) und Deutsche Demokratische Partei (DDP). Das „republikanische Bollwerk Preußen“ war ein wichtiger Pfeiler der Demokratie in der Weimarer Republik. Bei den Landtagswahlen am 24. April 1932 verlor die Regierung ihre parlamentarische Mehrheit. Weil die Wahl einer neuen Regierung mit absoluter Mehrheit aber nicht zustande kam, blieb Braun als geschäftsführender Ministerpräsident einer Minderheitsregierung – bis zum so genannten Preußenschlag – gemäß der preußischen Verfas-

sung im Amt. Auf Initiative von Reichskanzler Franz von Papen, der eine Schwächung der republikanischen Kräfte und insbesondere der regierenden Sozialdemokratie in Preußen verfolgte, wurde durch eine präsidiale Notverordnung gemäß Artikel 48 der Reichsverfassung und unter Ausrufung des militärischen Ausnahmezustandes die geschäftsführende preußische Regierung unter Leitung von Otto Braun für abgesetzt erklärt. Von Papen ließ sich von Reichspräsident Paul von Hindenburg zum Reichskommissar von Preußen ernennen. Der Freistaat kam unter Reichsverwaltung. Mit dieser staatsstreichartigen Aktion hatte von Papen faktisch die Ämter des Reichskanzlers und des preußischen Ministerpräsidenten vereinigt. Damit wurde die letzte demokratisch legitimierte preußische Regierung zerschlagen und die Weimarer Republik insgesamt entscheidend geschwächt. Für Preußen selber bedeutete der Staatsstreich Papens am 20. Juli 1932, durch den der Freistaat de facto seine Selbständigkeit verlor, den Anfang seines Endes als Staat.

Preußen unter den Nationalsozialisten (1933 bis 1945)

Die Nationalsozialisten führten diese im Juli 1932 begonnene Zerstörung der Eigenständigkeit des preußischen Staates – im Rahmen ihrer „Gleichschaltungspolitik“ aller Länder – zu Ende. Hierzu gehörte in Preußen unter anderem die Auflösung des Landtages am 6. Februar 1933, die Unterstellung der Landesregierung unter die Reichsregierung sowie die schrittweise Vereinigung der preußischen Ministerien mit den Reichsministerien. Am 14. Oktober 1933 wurde der preußische Landtag endgültig aufgelöst. Der Prozess der Beseitigung der Eigenständigkeit der Länder und damit die Abschaffung des föderalen Staatsaufbaues zugunsten eines zentralistisch organisierten Einheitsstaates insgesamt wurde durch die Nationalsozialisten nach der Machtübertragung am 30. Januar 1933 durch administrative und legislative Maßnahmen schnell in die Wege geleitet. Hierzu gehörte im legislativen Bereich u.a. das „Gesetz über den Neuaufbau des Reichs“ vom 30. Januar 1934. Es hob die Länderparlamente auf, übertrug alle Hoheitsrechte der Länder auf das Reich und unterstellte die Landesregierungen der Reichsregierung. Die Länder wurden zu reinen Verwaltungsregionen des Reiches. Der Freistaat Preußen verlor in diesem Zusammenhang de facto bereits zum 30. Januar 1934 seine staatsrechtliche Qualität.

Entwicklung seit 1990

Mit der deutschen Einheit im Herbst 1990 und den damit in Zusammenhang stehenden völkerrechtlichen Verträgen erkannte Deutschland seine bestehenden Grenzen als endgültig an. Damit wa-

ren die Territorien des untergegangenen preußischen Staates jenseits von Oder und Neiße endgültig polnisches bzw. russisches Staatsgebiet geworden. Die heute bestehenden 16 Bundesländer – mit Ausnahme von Bremen, Hamburg und Bayern – haben vormals zum Staat Preußen gehörende Gebietsteile in sich aufgenommen.

(Lfd. Nr. 11/07 vom 07.03.2007)

Literatur:

- Bödecker, Ehrhardt (2004). Preußen und die Wurzeln des Erfolgs, Berlin.
- Lehmann, Hans Georg (2000). Deutschland-Chronik 1945 bis 2000, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Meinzer, Lothar (o.J.)b. Das doppelte Ende Preußens: „Preußenschlag und „Drittes Reich“ 1932-1945/47, in: Schlenke, Manfred (Hrsg.). Preußen-Ploetz, Breisgau/Köln, S. 288-294.
- Unger, Johannes (2000). Republik, Nazi-Diktatur und Untergang 1918-1947, in: Ribbe, Wolfgang; Rosenbauer, Hansjürgen (Hrsg.). Preußen. Chronik eines deutschen Staates, Berlin, S. 247-275.

Die Römischen Verträge

von Marc Bomhoff, Christian Porsch, Fachbereich WD 1

Die Römischen Verträge, mit denen die **Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)** und die gemeinsame **Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM)** ins Leben gerufen wurden, gelten als Gründungsdokumente der Europäischen Union. Sie wurden am **25. März 1957** im Konservatorenpalast auf dem Kapitol in Rom durch die Vertreter der Benelux-Staaten, Italiens, Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschlands feierlich unterzeichnet und anschließend durch die nationalen Parlamente ratifiziert. Der europäische Einigungsprozess wurde durch zwölf Sterne auf blauem Grund symbolisiert.

Vorgeschichte der europäischen Einigung nach dem Zweiten Weltkrieg

Die Idee einer europäischen Wertegemeinschaft wurde bereits in der Aufklärung formuliert. Doch konnte sich dieses Ideal in dem von nationalem Machtstreben geprägten 18. und 19. Jahrhundert nicht durchsetzen. Zwischen den beiden Weltkriegen wurde der Gedanke der europäischen Einigung von der Paneuropa-Bewegung aufgegriffen. Nach

1945 kam es erneut zu einer intensiven Debatte um eine europäische Friedensordnung. So sprach sich der britische Premierminister Winston Churchill bereits 1946 für die Gründung Vereinigter Staaten von Europa auf der Grundlage einer deutsch-französischen Partnerschaft aus. Mit der **Gründung des Europarates** im Jahr 1949 wurde erstmalig eine gemeinsame europäische Organisation zur Förderung der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit geschaffen. Die Spaltung des Kontinents durch den Kalten Krieg ließ jedoch für eine gesamteuropäische Konzeption nicht den nötigen politischen Spielraum und forcierte den westeuropäischen Einigungsgedanken. Insbesondere dem französischen Außenminister **Robert Schuman** und Bundeskanzler **Konrad Adenauer** ist zu verdanken, dass trotz aller historisch begründeter Vorbehalte eine gemeinsame Sicherheitspolitik im Rahmen der „**Europäischen Verteidigungsgemeinschaft**“ (EVG) initiiert wurde und durch eine stetige wirtschaftliche Annäherung im Rahmen der „**Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl**“ (EGKS) der europäische Integrationsprozess entscheidend vorangetrieben wurde. Im Rahmen der EGKS, die einen gemeinsamen Markt für die Kohle und Stahl erzeugende Industrie einführte, wurden nationale Kompetenzen an eine supranationale Organisation übertragen und damit die ersten **europäischen Institutionen**, u. a. die „Hohe Behörde“ in Luxemburg, die „Gemeinsame Versammlung“ und der „Ministerrat“, gegründet.

Die Römischen Verträge von 1957

Nach der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) durch das französische Parlament im Jahre 1954 schien die Vertiefung der europäischen Integration zunächst einen Dämpfer erhalten zu haben. Doch das Gegenteil war der Fall: Der Prozess wurde beschleunigt und auf der Konferenz von Messina wurde bereits 1955 eine Kommission eingesetzt, die einen Bericht „über die Möglichkeit einer allgemeinen Wirtschaftsunion sowie über eine Union im Bereich der Kernenergie“ ausarbeiten sollte. Der „**Spaak-Bericht**“ bildete im weiteren Verlauf die Grundlage für die äußerst schwierigen Verhandlungen, an deren Ende die Römischen Verträge standen.

Sowohl die Bundesrepublik, die in der Schaffung einer europäischen Atombehörde eine Förderung des französischen Atomprogramms aus deutschen Ressourcen sah, als auch Frankreich, das durch die Bildung einer Wirtschaftsunion einen Ausverkauf noch nicht wettbewerbsfähiger Wirtschaftszweige befürchtete, hegten anfangs große Vorbehalte. Auch der deutschen Exportwirtschaft war die begrenzte Zollunion ein Dorn im Auge, da man ein weltweites Freihandelssystem favorisierte. Sie sprach sich auch für die wirtschaftliche Öffnung der französischen

Überseegebiete aus, die Frankreich durch langfristige Liefer- und Abnahmeverpflichtungen schützen wollte. So war die Schaffung der **EWG** und der **EURATOM** keineswegs von einer breiten Europa-Euphorie getragen und stieß zunächst auf weit mehr Widerstand als auf Zustimmung. Doch dem **Einlenken der beiden Regierungschefs Konrad Adenauer und Guy Mollet zu Gunsten der europäischen Integration** sowie der außenpolitischen Krise Frankreichs, dem durch die Intervention der Supermächte gegen die britisch-französische Suezexpedition die Dringlichkeit einer europäischen Atomindustrie vor Augen geführt wurde, ist es zu verdanken, dass das Vertragswerk dennoch unterzeichnet werden konnte. Zudem hatte Adenauer die Intention, die **Westbindung Deutschlands** durch den EWG-Vertrag langfristig abzusichern, während die französische Seite den Europäern zu mehr Eigenständigkeit im Kontrast zu den amerikanischen Führungsambitionen verhelfen wollte. So mündeten die Vertragsverhandlungen, die am 26. Juni 1956 im Schloss Val-Duchesse bei Brüssel begonnen hatten, schließlich in einen für alle Seiten akzeptablen Kompromiss. In der Präambel schrieben die Unterzeichner ein politisch vereinigtes Europa als Ziel fest. Zugleich riefen sie die „anderen Völker Europas“ auf, „durch den Zusammenschluss der Wirtschaftskräfte“ Frieden und Freiheit in Europa zu wahren.

Der **EWG-Vertrag** umfasst 248 Artikel und beinhaltet die Schaffung eines gemeinsamen Marktes durch den Abbau von Zollschränken innerhalb der Gemeinschaft (inklusive der französischen Überseeterritorien), die Einführung eines gemeinsamen Außenzolltarifs und gemeinsamer Wettbewerbsregeln. Außerdem strebten die EWG-Staaten die schrittweise Harmonisierung der Arbeitsbedingungen und die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften an. Es regelte den freien Verkehr von Kapital, Personen und Dienstleistungen. In einigen strittigen Punkten, z.B. in der Frage nach festen Wechselkursen oder der Einbeziehung der Landwirtschaft, konnte jedoch – anders bei der Schaffung gemeinsamer europäischer Institutionen – keine Einigung erzielt werden. Neben den bereits bestehenden Einrichtungen wie dem Gerichtshof und dem Parlament, die künftig Gemeinschaftsorgane aller drei Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG und EURATOM) sein sollten, wurden der Ministerrat und die Europäische Kommission gegründet.

Der **EURATOM-Vertrag** legte gemeinsame Regeln für die zivile Nutzung und wissenschaftliche Erforschung der Atomenergie fest. „Besonders spaltbare Stoffe“ fielen danach in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft.

Der Abschluss der Römischen Verträge wurde in Deutschland weitgehend positiv aufgenommen und von nahezu drei Vierteln der Bevölkerung begrüßt. Auch im Deutschen Bundestag gelang es der Regierung, eine breite parlamentarische Zustimmung zu organisieren, obwohl weder Parteien noch Verbände in den Gründungsprozess einbezogen worden waren. Anlass zur Skepsis in Teilen der Opposition und der Wirtschaftsverbände gab hingegen, dass es nicht gelungen war, Großbritannien und die skandinavischen Länder einzubinden, und dass eine gesamteuropäische Freihandelszone in weite Ferne gerückt war. In der Rückschau konnte jedoch, trotz aller Krisen, die die neu gegründete Gemeinschaft zu überstehen hatte, ihr Hauptanliegen – die Schaffung einer Friedensordnung in Europa mit Hilfe der funktionalen Entwicklung eines gemeinsamen Binnenmarktes und der politischen Integration – weitgehend erfüllen. Im Zuge mehrerer Erweiterungswellen und des organisatorischen Ausbaus europäischer Institutionen ist aus der EWG die Europäische Union geworden. 50 Jahre nach den Römischen Verträgen und nach dem Ende des Ost- Westkonflikts ist der politische, soziale und kulturelle Einigungsprozess damit in eine neue Phase getreten. Ähnlich wie vor 50 Jahren sieht sich die Gemeinschaft mit der Vereinbarung und der Verabschiedung einer europäischen Verfassungsordnung ähnlich großen Herausforderungen gegenüber wie zur Zeit ihrer Gründung.

(Lfd. Nr. 14/07 vom 16.03.2007)

Literatur:

- Curt Gasteyer, Europa von der Spaltung zur Einigung, Bonn 1997.
- Ludger Kühnhardt, 50 Jahre Römische Verträge, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 10/2007, S. 3-10.
- Wilfried Loth, Deutsche Europa-Konzeptionen in der Gründungsphase der EWG, in: Rudolf Hrbek/Volker Schwarz, 40 Jahre Römische Verträge, Der deutsche Beitrag, Baden-Baden 1998, S. 24-35.

30 Jahre „Terrorjahr“ 1977

von Kolja Bartsch, Luise Lampe, Fachbereich WD 1

Im Jahr 1977 erreichte die Welle terroristischer Gewalttaten der so genannten „Rote-Armee-Fraktion“ (RAF) ihren Höhepunkt. Die Attentate und Morde stellten Demokratie und Rechtsstaat der Bundesrepublik Deutschland vor eine ihrer größten Herausforderungen seit 1945.

Die RAF, eine linksterroristische Vereinigung, war gleichsam als radikales Zerfallsprodukt aus der studentischen Protestbewegung entstanden. Als „Geburtsstunde“ der RAF gilt die Befreiung des in Haft befindlichen Andreas Baader am 14. Mai 1970. Ziel der Terrorgruppe war, die politische Ordnung der Bundesrepublik unter Einsatz von Gewalt zu beseitigen. In der im April 1971 verfassten Schrift „Rote Armee Fraktion: Das Konzept Stadtguerilla“ ruft die erste Generation der RAF aus dem Untergrund gegen den Staat den „bewaffneten Kampf“ aus, den sie als „höchste Form des Marxismus-Leninismus“ darstellt. Im Jahr 1972 verübt die RAF mehrere Sprengstoffanschläge, bei denen zahlreiche Menschen verletzt und mehrere getötet werden. Im Juni/Juli 1972 wird der harte Kern der RAF, u.a. Andreas Baader, Gudrun Ensslin, Ulrike Meinhof, Jan Carl Raspe und Holger Meins, verhaftet. Die Festnahmen beenden aber nicht die Aktivitäten der RAF. Eine neu organisierte zweite Generation der RAF verfolgt seit Mitte der 1970er Jahre mit ihren Aktionen die Absicht, die im Gefängnis befindliche erste RAF-Generation freizupressen. Am 24. April 1975 überfällt ein sechsköpfiges „RAF-Kommando Holger Meins“ die Deutsche Botschaft in Stockholm und nimmt 12 Botschaftsangehörige als Geiseln, um sie gegen 26 RAF-Gefangene austauschen zu können. Die Bundesregierung kommt der Forderung jedoch nicht nach. Während der Geiselnahme erschießen die Kidnapper Verteidigungsattaché Andreas von Mirbach und Botschaftsrat Dr. Heinz Hillegaard. Infolge der Explosion mitgeführten Sprengstoffes kommen die RAF-Mitglieder Ulrich Wessel und Siegfried Hausner zu Tode. Die verletzten Geiseln werden von der Polizei befreit, die Geiselnehmer überwältigt.

„Offensive 1977“

Im April 1977 werden die führenden Mitglieder der RAF in Stuttgart-Stammheim zu lebenslangen Haftstrafen verurteilt. Im selben Monat startet die RAF ihre „Offensive 1977“, eine Anschlagserie gegen führende Funktionsträger in der Bundesrepublik. Ihr erstes Opfer ist Gene-

ralbundesanwalt Siegfried Buback, dessen Behörde das Verfahren gegen die einsitzenden RAF-Häftlinge führt. Am 7. April 1977 wird er – zusammen mit seinem Fahrer Wolfgang Göbel sowie dem Leiter der Fahrbereitschaft der Bundesanwaltschaft Georg Wurster – durch das „Kommando Ulrike Meinhof“ der RAF in Karlsruhe in seinem Dienstwagen auf offener Straße ermordet. Am 30. Juli 1977 wird der Vorstandsvorsitzende der Dresdner Bank, Jürgen Ponto, in seinem Haus in Oberursel bei einem gescheiterten Entführungsversuch von der RAF erschossen. Am 25. August 1977 misslingt ein versuchter Anschlag mit einem Raketenwerfer auf die Bundesanwaltschaft nur knapp.

„Deutscher Herbst“

Mit der Entführung des Präsidenten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände Dr. Hanns Martin Schleyer am 5. September 1977 in Köln durch das „Kommando Siegfried Hausner“ der RAF beginnt der so genannte „Deutsche Herbst“. Schleyers Fahrer Heinz Marcisz und seine Personenschützer Reinhold Brändle, Helmut Ulmer und Roland Pieler, die im Begleitfahrzeug sitzen, werden von den Entführern erschossen. Letztere fordern am 6. September 1977 in einem Ultimatum an die Bundesregierung u.a. den Austausch der Geisel gegen elf RAF-Gefangene und deren Ausstattung mit jeweils 100.000 D-Mark. Zudem sollen sie an einen Ort ihrer Wahl ausgeflogen werden. Die RAF droht mit der Erschießung Schleyers, sofern das Ultimatum nicht eingehalten wird. Die Geisel wird zunächst in einer Hochhauswohnung in Erfstadt-Liblar gefangen gehalten und dann über Den Haag in ein Versteck nach Brüssel gebracht. Die Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD) richtet exekutive Krisenstäbe ein. Im Rahmen eines „Großen Politischen Beraterkreises“ unter Leitung von Schmidt wird die Opposition in die Entscheidungsfindung eng mit eingebunden. Die Ziele sind, die Geisel lebend zu befreien, die Entführer zu fassen und vor Gericht zu stellen sowie die Handlungsfähigkeit des Staates und das Vertrauen in ihn im In- und Ausland nicht zu gefährden. Einigkeit besteht darin, der Forderung nach Freilassung der Gefangenen nicht nachzukommen. Am 7. September 1977 erlässt die Bundesregierung eine zu diesem Zeitpunkt rechtlich umstrittene „Kontaktsperre“ für inhaftierte RAF-Angehörige, am 8. September 1977 zusätzlich eine „Nachrichtensperre“. Sie setzt auf eine Strategie der Zeitverzögerung, um die Entführer lokalisieren und Schleyer befreien zu können. Die Sicherheitsbehörden starten die bis dahin größte Fahndung, bei der jedoch ein früher Hinweis auf die erste Wohnung der Entführer übersehen wird. In den folgenden Wochen stellen die Kidnapper gegenüber der Bundesregierung mehrere Ultimaten, die aber

verstreichen. Dabei geht die Bundesregierung zum Schein auf Verhandlungen über die Modalitäten für einen Gefangenen austausch ein. Staatsminister Hans-Jürgen Wischnewski verhandelt pro forma mit ausländischen Regierungen über eine mögliche Aufnahme der RAF-Gefangenen. Letztere werden selber mehrmals über mögliche Zielländer befragt.

Die Situation spitzt sich zu, als am 13. Oktober 1977 die Lufthansa-Maschine „Landshut“ mit 86 Passagieren und fünf Besatzungsmitgliedern auf ihrem Flug von Mallorca nach Frankfurt von vier Terroristen der PFLP („Volksfront zur Befreiung Palästinas“) in Abstimmung mit der RAF entführt wird. Die Luftpiraten fordern u.a. die Freilassung von elf RAF-Gefangenen und zweier in Istanbul inhaftierter palästinensischer Terroristen sowie 15 Millionen US-Dollar. Sie drohen in einem Ultimatum mit der Ermordung Hanns Martin Schleyers und aller Flugzeuginsassen. Die Bundesregierung beschließt jedoch, auch auf diese Forderungen nicht einzugehen und die Geiseln zu retten. Gegenüber der RAF bzw. den Flugzeugentführern signalisiert sie Verhandlungsbereitschaft. Nach einer mehrtägigen Odyssee der „Landshut“ mit Landungen in Rom, Larnaka, Bahrain, Dubai und Aden – dort erschießen die Entführer am 16. Oktober 1977 den Flugkapitän Jürgen Schumann –, trifft die Maschine am 17. Oktober 1977 in Mogadischu, der Hauptstadt Somalias ein. Hier gelingt es der Anti-Terror-Einheit „GSG 9“ des damaligen Bundesgrenzschutzes, in der Nacht zum 18. Oktober 1977 die Maschine zu stürmen („Operation Feuerzauber“). Alle Insassen werden gerettet, drei der vier Terroristen sterben. Noch in der Nacht nehmen sich in Stuttgart-Stammheim die RAF-Mitglieder Ensslin, Baader und Raspe das Leben. Am 19. Oktober 1977 teilen die Entführer mit, Schleyer ermordet zu haben. Die Leiche des Ermordeten wird am selben Abend im Kofferraum eines Autos im elsässischen Mühlhausen gefunden.

Entwicklung nach 1977

Die Ereignisse im Jahr 1977 sowie die Verhaftung führender RAF-Mitglieder der zweiten Generation im Jahr 1982 beenden nicht die Aktivitäten der RAF. Deren Anschläge und Attentate auf führende Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft, seit Mitte der 1980er Jahre durch eine neu formierte dritte Generation ausgeübt, dauern bis Anfang der 1990er Jahre an. Letztes Opfer eines Mordanschlages wird am 1. April 1991 der Vorsitzende der Treuhandanstalt, Detlev Karsten Rohwedder. Die meisten Verbrechen der dritten RAF-Generation konnten bis heute nicht abschließend aufgeklärt werden. Am 20. April 1998 teilt die RAF

in einer Erklärung ihre Selbstauflösung mit, nachdem sie bereits im April 1992 eine „vorläufige“ Gewaltabsage formuliert hatte. Die Mitglieder der RAF sind für den Tod von 34 Menschen verantwortlich. Derzeit befinden sich mit Christian Klar, Eva Sybille Haule und Birgit Hogefeld noch drei frühere RAF-Mitglieder in Haft.

(Lfd. Nr. 20/07 vom 19.04.2007)

Literatur:

- Aust, Stefan (1998). Der Baader Meinhof Komplex, München.
- Peters, Butz (2004). Tödlicher Irrtum. Die Geschichte der RAF, Berlin.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1977). Dokumentation zu den Ereignissen und Entscheidungen im Zusammenhang mit der Entführung von Hanns Martin Schleyer und der Lufthansa-Maschine Landshut, Bonn.
- Schmitz, Stefan (2007). Vom Protest zum Terror, in: Der Stern, Nr.13/2007 www.stern.de/raf [Stand: 16.04.2007].

Zur Geschichte der Beziehungen des Deutschen Reiches zum Osmanischen Reich

von Dr. Birgit Ströbel, Fachbereich WD 1

Als im 18. Jahrhundert das langsam, aber stetig aufstrebende Königreich Preußen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit dem Osmanischen Reich erwog und – zunächst erfolglos – anstrebte, waren die früheren konfliktreichen Begegnungen zwischen dem mittelalterlichen/frühneuzeitlichen Heiligen Römischen Reich und den Herrschern am Bosphorus eine verblasste, aber doch vorhandene Erinnerung: Die Kreuzzüge mit ihren Auseinandersetzungen der Kreuzfahrerheere mit den turkstämmigen Reiterheeren und den Rum-Seldschuken, die beiden Belagerungen Wiens durch osmanische Heere (1529 und 1683), die ganz Europa in Angst und Schrecken versetzt hatten, der ‚Retter des Abendlandes‘ Prinz Eugen (1663–1736) und der ‚Türkenlouis‘ (Markgraf Ludwig Wilhelm von Baden, 1655–1707) – all das war im europäischen kollektiven Gedächtnis eingebrannt, hatte aber auf die politische Realität des 18. Jahrhunderts keine Auswirkung mehr. Das Osmanische Reich war weiterhin ein bedeutender Faktor im europäischen Mächtekonkordat, aber nicht mehr, und Preußen war auf dem Wege, ein solcher zu werden.

Sowohl die Bemühungen des ‚Soldatenkönigs‘ Friedrich Wilhelm I. (1713–1740) um **diplomatische Kontaktaufnahme mit dem Osmanischen Reich**, als auch diejenigen Friedrichs II. (1740–1786) um ein Bündnis – in der Befürchtung einer Einkreisung Preußens durch die Große Allianz (Österreich, Russland, Frankreich) – führten zu keinem Ergebnis. Die zögerliche Haltung der Osmanen – auch wenn es seit 1763 zumindest einen osmanischen Botschafter in Berlin gab – und Machtverschiebungen zugunsten Preußens führten seit den sechziger Jahren des 18. Jahrhunderts zu einem zunehmenden Desinteresse Friedrichs des Großen an einer preußisch-osmanischen Kooperation. Hier begann die traditionelle preußische Zurückhaltung gegenüber dem Osmanischen Reich, die bis zur Reichsgründung von 1871 dominierte. Die 1790 unter König Friedrich Wilhelm II. (1786–97) mit dem Osmanischen Reich abgeschlossene Offensiv-Defensiv-Allianz, nach der der preußische König den Sultan mit 240.000 Soldaten auf dem Balkan unterstützen sollte, verdankte sich nur einer massiven Kompetenzüberschreitung des preußischen Gesandten Heinrich-Friedrich Diez. Der preußische König lehnte diesen Vertrag ab und erfüllte ihn trotz Ermahnungen der Hohen Pforte auch nicht. Danach trat für lange Zeit ein Stillstand ein: Das beginnende 19. Jahrhundert war intensiv mit der napoleonischen Frage befasst.

Mit der Gründung des Deutschen Reiches von 1871 waren neue Rahmenbedingungen vorhanden. Nicht mehr partikulare Bestrebungen der einzelnen deutschen Teilstaaten, sondern nationalstaatliche Interessen bestimmten nun die Außenpolitik. Der Reichskanzler Otto von Bismarck (1815-1898) gab seine anfängliche Zurückhaltung gegenüber dem Osmanischen Reich auf, als eine außenpolitische Öffnung für dieses Land angesichts gestiegener Spannungen zwischen dem Deutschen Reich und Russland ratsam schien. Für Bismarck schien das Osmanische Reich ein geeigneter Partner zur Eindämmung russischer Expansionswünsche. In drei Bereichen zeichnete sich das zunehmende deutsche Interesse an Kontakten zur Hohen Pforte ab:

- **Bündnispolitik:** Das geheime Militärbündnis des Deutschen Reiches mit Österreich Ungarn von 1879 stellte aufgrund des großen Interesses der k. u. k. Monarchie für Balkan- und Orientbelange erstmals eine indirekte Verbindung zum Osmanischen Reich her.
- **Militärische Zusammenarbeit:** Bismarck genehmigte 1880 eine Militärmission ins Osmanische Reich, von der er sich Berichterstattung, Einfluss und militärstrategische Einsichten erhoffte. Ebenso unterstützte er Waffenlieferungen der Firmen Krupp (schon 1863 beginnend) und Loewe & Mauser (seit 1887), sowie Lieferungen der Schichau-Werft (Torpedoboote, seit 1886).

- **Wirtschaftliche Zusammenarbeit:** Im September 1888 billigte Bismarck das Engagement der Deutschen Bank bei der Finanzierung der anatolischen Eisenbahn.

Einen befördernden Einfluss auf die Beziehungen der beiden Länder hatten das große Interesse für den Nahen Osten und die „freundschaftlichen Gefühle“ für das Osmanische Reich von Seiten Kaiser Wilhelms II (1851–1941). Er hatte anlässlich der Hochzeit seiner Schwester mit dem griechischen Kronprinzen (im November 1889) erstmals Konstantinopel besucht und Sultan Abdülhamit II. (1842–1918) kennen gelernt. Nach dem Abgang Bismarcks (Frühjahr 1890) gewann Wilhelm II. in der Außenpolitik zunehmend an Einfluss und damit auch seine Vorstellung von Orientpolitik, die ihren besonderen Ausdruck und Höhepunkt fand in Wilhelms zweiter Orientreise (Oktober/November 1898). Offizieller Anlass dieser Reise war die Einweihung der protestantischen Erlöserkirche in Jerusalem, sie wurde letztendlich aber zu einer mit großem Gepränge inszenierten Mischung aus Pilgerfahrt, Besichtigungstour und friedlichem Kreuzzug. Wilhelms II. Enthusiasmus für den Sultan, den Islam und die „herrlichen Zustände“ im Osmanischen Reich schlug sich so vehement in seiner Ansprache in Jerusalem nieder, dass Staatssekretär von Bülow nur eine nachträglich korrigierte Fassung der Öffentlichkeit überlassen zu können glaubte. Geblieben ist von Wilhelms Begeisterung für das Osmanische Reich vor allem eine verstärkte Dynamik in den Beziehungen beider Länder.

Diese **Intensivierung der Beziehungen** schlug sich auf wirtschaftlichem Gebiet nieder (weit reichende deutsche Waffenlieferungen, Bau der Bagdadbahn mit massivem finanziellem Engagement von deutscher Seite), aber vor allem in einer zunehmenden militärischen Kooperation. Deren Grundstein war schon gelegt worden mit der **Militärmission** von 1880/1882 (Kaehler-Mission), und sie wurde fortgeführt und intensiviert von Freiherr Colmar von der Goltz (1843–1916), der von 1883 an für 12 Jahre in Konstantinopel blieb. Mit dem Bereich des Militärbildungs- und Erziehungswesen betraut, baute er intensive Kontakte zum jüngeren osmanischen Offizierskorps auf – ein nicht unwesentlicher Baustein für die spätere ‚Waffenbrüderschaft‘ beider Länder im Ersten Weltkrieg. Von der jungtürkischen Revolution 1908 nur vorübergehend getrübt, wurde die Militärkooperation mit der dritten deutschen Militärmission 1909 intensiviert, deren Leitung 1913 Liman von Sanders (1855–1929) übernahm. Die schwere Niederlage des osmanischen Heeres während der Balkankriege (1912/13) hatte gezeigt, dass die deutschen Bemühungen um das osmanische Heer nicht so erfolgreich waren, wie man sich das in Berlin vorgestellt hatte. Trotz der deshalb konträren Einschätzungen des osmanischen Militärpotentials, gab

Reichskanzler Bethmann-Hollweg (1856–1921) am 31. Juli 1914 die deutsche Zustimmung zur Unterzeichnung des deutsch-osmanischen Bündnisvertrages, was am 29.10.1914 den aktiven Kriegseintritt des Osmanischen Reiches an der Seite der Mittelmächte Deutschland und Österreich-Ungarn nach sich zog. Dieses **Waffenbündnis** wurde von deutscher Seite von massiven materiellen und finanziellen Hilfen begleitet, zumal die osmanischen Streitkräfte durch die Sperrung der Meerengen dazu beitrugen, Russland zu destabilisieren, und zudem gegnerische Kräfte im Kaukasus, in Mesopotamien und in Palästina banden. Erst nach dem Zusammenbruch der Saloniki- und Palästinafront im September 1918 und dem darauf folgenden Waffenstillstand von Mudros (30. Oktober 1918) endete durch Aufkündigung von osmanischer Seite die deutsche Militärmission. Die deutsch-türkische Waffenbrüderschaft endete mit der Übergabe des Kommandos von Liman von Sanders an Mustafa Kemal Pascha (1881–1938), den späteren Begründer der modernen Türkei Kemal Atatürk, am 31. Oktober 1918.

Obwohl die Jahrzehnte der engen, vor allem militärischen Kooperation zwischen dem deutschen Kaiserreich und dem Osmanischen Reich durchaus auch von Enttäuschungen und Spannungen begleitet waren – da war die Rede von preußisch-militärischer Arroganz beziehungsweise von „Paschawirtschaft“ –, beriefen sich Politiker beider Länder bis in die achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts immer wieder auf diese intensive gemeinsame Erfahrung. Für die außenpolitischen Beziehungen beider Länder begann mit der Begründung der modernen Türkei (1920/23) und der Entstehung der ersten deutschen Republik 1918 ein neues Kapitel.

(Lfd. Nr. 23/07 vom 26.04.2007)

Literatur:

- Weick, Curd-Torsten, Die schwierige Balance. Kontinuitäten und Brüche deutscher Türkeipolitik. Hamburg 2001. 5-28.
- Steinbach, Udo, Die Türkei im 20. Jahrhundert. Schwieriger Partner Europas. Bergisch-Gladbach 1996. 413-431.
- Refflinghaus, Alexander, Deutsche Türkeipolitik in der Regierungszeit Helmut Kohls, 1982 bis 1998. Berlin: 2002. 12-21.

Zur Geschichte der deutsch-türkischen Beziehungen 1918 bis 1998

von Dr. Birgit Ströbel, Fachbereich WD 1

Mit dem Ende des Ersten Weltkrieges, und damit auch dem Ende der oft zitierten deutsch-türkischen ‚Waffenbrüderschaft‘, fanden sich beide Länder in einer veränderten politischen Situation wieder: In Deutschland wurde 1918 die Republik ausgerufen, die Türkei wurde 1923 – nach dem Untergang des Osmanischen Reiches – als neu entstandene Nation in ihren heute gültigen Grenzen völkerrechtlich anerkannt. Die Ausgangsposition beider Staaten war dabei grundverschieden: Während die Türkei die Folgen des Vertrages von Sèvres (1920) durch die erfolgreichen Befreiungskriege (1919–1922) hatte revidieren können und so im türkischen Kernland Anatolien ein funktionsfähiger, souveräner Staat entstehen konnte, war in Deutschland eine Revision des Vertrages von Versailles (1919/in Kraft seit 1920) mit militärischen Mitteln undenkbar und Deutschland musste große territoriale Verluste hinnehmen, ebenso wie die Besetzung des Ruhrgebietes (1923). Diese Sachlage, an der sich die deutsche Außenpolitik zu orientieren hatte, ließ unbelastete wirtschaftliche und kulturelle Beziehungen zur Türkei zu, so dass der Reichsminister des Auswärtigen, Gustav Stresemann (1878–1929) schon im Dezember 1923 die Bereitschaft für einen deutsch-türkischen **Freundschaftsvertrag** signalisierte, der dann am 3. März **1924** unterzeichnet wurde. So konnten seit Mitte der zwanziger Jahre bilaterale Strukturen entstehen, die vor allem auf wirtschaftliche Kooperation abzielten, aber im wissenschaftlichen und militärischen Bereich auch deutsche Berater in der Türkei zuließen. Untermauert wurde die deutsch-türkische Kooperation von einem zusätzlichen **Handelsabkommen** (12. Januar **1927**). Eine Aufstellung des Auswärtigen Amtes über die Ziele der deutschen Türkeipolitik vom Oktober 1927 bekräftigte das politische Interesse der Weimarer Republik an einer unabhängigen und Deutschland freundlich gesinnten Türkei, ebenso wie die wirtschaftlichen Interessen von deutscher Seite.

Auch das nationalsozialistische Regime legte Wert auf eine, vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet, gute Zusammenarbeit mit der Türkei. Dies wird ersichtlich an dem deutsch-türkischen **Clearingabkommen von 1933** oder dem deutsch-türkischen **Kreditvertrag von 1939**. Deutschland entwickelte sich in den dreißiger Jahren zum größten Handelspartner der Türkei, das Verhältnis blieb aber auf der politischen Ebene fragil und anfällig für Störungen. Türkische Befürchtungen richteten sich in

dieser Zeit vor allem auf die machtpolitischen Interessen Deutschlands und die massiv verbreitete Lebensraumideologie. Sie schlugen mit dem deutschen Einmarsch in die Tschechoslowakei (März 1939) in die Wahrnehmung einer akuten Bedrohung um.

Während des Zweiten Weltkriegs richteten sich die türkischen Interessen in erster Linie auf die Wahrung strikter **Neutralität** und die Nichtverwicklung in Kriegshandlungen. Die Türkei lehnte ein militärisches Engagement an der Seite Deutschlands beziehungsweise der ‚Achsenmächte‘ ab und versuchte den unter diesen Bedingungen verbliebenen Spielraum während der Kriegsjahre immer wieder neu auszuloten. So kam es im Oktober 1939 zwar zum englisch-französisch-türkischen Beistandspakt, im April 1940 aber wiederum zu einem neuen deutsch-türkischen Handelsvertrag. Die deutschen Erfolge in den ersten Kriegsjahren verstärkten den deutschen Einfluss und führten zum **Deutsch-Türkischen Freundschaftsvertrag vom Juni 1941**, der Deutschland zwischen 1941 und 1944 nochmals zum größten Handelspartner der Türkei werden ließ. Auch dem nach der Gegenoffensive der Alliierten (Winter 1942) zunehmenden Druck von britischer und französischer Seite, der auf einen Kriegseintritt der Türkei abzielte, widerstand das Land. Die Türkei hielt ihre Gleichgewichtspolitik bis 1944 durch, sah sich aber im April 1944 schließlich gezwungen, die für die deutsche Kriegsindustrie wichtigen Chromlieferungen einzustellen und brach im darauf folgenden August auch die diplomatischen Beziehungen zu Deutschland ab. Am **23. Februar 1945** erfolgte die **Kriegserklärung der Türkei an Deutschland**, die aber keine Kampfhandlungen mehr nach sich zog.

Eine Besonderheit der deutsch-türkischen Beziehungen der Zeit zwischen 1933 und 1945 lag in der Aufnahme deutscher Wissenschaftler in der Türkei, die vor dem nationalsozialistischen Regime hatten flüchten müssen. Die deutschen **Emigranten**, deren bekanntester Vertreter der spätere Regierende Bürgermeister von Berlin Ernst Reuter (1889–1953) war, trugen zur Entwicklung der modernen Türkei bei und wurden zugleich zu Multiplikatoren deutsch-türkischer Kontakte auf der persönlichen und auf der wissenschaftlichen Ebene.

Beide Länder fanden sich nach 1945 auf derselben Seite des Eisernen Vorhangs wieder – als Gegner der Sowjetunion –, gleichermaßen auf dem Weg zur **Westintegration**, unterstützt von den USA, und bald auch als **Partner in der NATO**. Die diplomatischen Beziehungen wurden 1952 wieder aufgenommen, auch die Wirtschaftsbeziehungen begannen wieder aufzublühen. Eine intensive politische, wirtschaftliche und sicherheitspolitische Partnerschaft entwickelte sich unter Konrad Adenauers (1876–1967) Kanzlerschaft (1949–1963). Bonn ließ auch während der türkischen Staatskrisen von 1960, 1971 und 1980 die Verbindung

nicht abreißen. Die Adenauersche Türkeipolitik wurde im Großen und Ganzen von allen Bundesregierungen bis 1982 weitergeführt.

Ein neues Segment der deutsch-türkischen Beziehungen öffnete sich mit dem **„Abkommen zur Anwerbung türkischer Arbeitskräfte für den deutschen Arbeitsmarkt“** vom 31. Oktober 1961, das eine Zuwanderung nach Deutschland eröffnete, die historisch ohne Präzedenz ist und damals in ihrem Ausmaß nicht absehbar war. Die meisten türkischen Arbeitnehmer, die – in der Mehrheit aus dem Osten und Südosten ihres Landes kommend – den Sprung aus einer traditionellen Agrargesellschaft in eine städtische Industriegesellschaft wagten, entschieden sich zu bleiben. Mit den Menschen kamen türkische Themen und Konflikte nach Deutschland, darunter der Kampf um die Rechte der **Kurden**, der in Gewaltakten der PKK (Arbeiterpartei Kurdistans) und deren Verbot durch den deutschen Innenminister (1993) gipfelte. Aber auch Auseinandersetzungen um religiöse Strömungen (z. B. die **Aleviten**) und um politische Ausrichtungen (in neuester Zeit vor allem der **politische Islam**) fanden ihren Niederschlag in Deutschland. Bis in die achtziger Jahre blieben die deutsch-türkischen Beziehungen dennoch weitgehend störungsfrei, abgesehen von kleinen Missheiligkeiten wie beispielsweise anlässlich der türkischen Invasion auf Zypern 1974. Auch der Regierungswechsel von 1982 führte zu keiner wesentlichen Änderung der deutschen Türkeipolitik, wohl aber entstanden in den achtziger Jahren erste **Risse im deutsch-türkischen Verhältnis**, verursacht u. a. durch die schon vor der Vereinigung in Deutschland aufbrandende Ausländerfeindlichkeit („Türken raus!“) und die Enttäuschung auf türkischer Seite darüber, dass Deutschland den türkischen Antrag auf Vollmitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft 1987 weniger befürwortete als erwartet.

Erst die Vereinigung Deutschlands **1990** im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch des Ostblocks und der Auflösung des Warschauer Paktes bedeutete für die deutsch-türkischen Beziehungen einen tatsächlichen Einschnitt. Die Türkei wurde für Deutschland nach dem Wegfall der sowjetischen Bedrohung von einem wichtigen Bündnispartner zu einem nützlichen Freund. Deutschland sah sich gezwungen, seine außenpolitische Rolle neu zu definieren, die Türkei sah neue Möglichkeiten in der benachbarten Region zu wirken. All dies, und nicht zuletzt die intensive Befassung in Deutschland mit Fragen der deutschen Einheit direkt nach 1990, führte zu Missverständnissen und partieller **Entfremdung** zwischen den beiden Ländern. Dies zeigte sich beispielhaft 1991, als Deutschland erst nach längerem Zögern das von der Türkei gewünschte Kontingent der Allied Mobile Force (AMF) in den Südosten des Landes verlegte zum Schutz gegen einen möglichen

Angriff Saddam Husseins auf die Türkei. Dies führte in der Türkei zu schweren Irritationen, ebenso wie die Verweigerung des **Kandidatenstatus** für die Türkei auf dem EU-Gipfel 1997 in Luxemburg, wofür der Bundesregierung und Helmut Kohl persönlich von türkischer Seite maßgebliche Verantwortung zugesprochen wurde. Der Regierungswechsel von 1998 hat diesen Abschnitt beendet. 1999 auf dem EU-Gipfel in Helsinki unterstützte die Bundesrepublik unter Gerhard Schröder die Initiative, der Türkei auch förmlich den Status eines EU-Beitrittskandidaten zu verleihen.

(Lfd. Nr. 26/07 vom 08.05.2007)

Literatur:

- Refflinghaus, Alexander (2002). Deutsche Türkeipolitik in der Regierungszeit Helmut Kohls, 1982-1998. Berlin: Köster.
- Steinbach, Udo (1994). Die deutsch-türkischen Beziehungen – alte Freundschaft am Scheideweg? In Südosteuropa Mitteilungen. Jg. 34. H. 2. 79-84.
- Steinbach, Udo (1996). Die Türkei im 20. Jahrhundert. Schwieriger Partner Europas. Bergisch Gladbach: Lübbe. 412-431.

Der Internationale Karlspreis zu Aachen

von Timo Moog, Fachbereich WD 1

Der diesjährige Internationale Karlspreis zu Aachen wird am 17. Mai 2007 im Krönungssaal des Rathauses der Stadt Aachen an den Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Generalsekretär des Rates der Europäischen Union, Dr. Javier Solana Madañaga, verliehen.

Ausgewählt werden die Karlspreisträger durch die Mitglieder des Direktoriums der Gesellschaft für die Verleihung des Internationalen Karlspreises zu Aachen e.V., dessen Sitzungen vertraulich sind. Dem Direktorium gehören an: 1) als „geborene“ Mitglieder der Oberbürgermeister der Stadt Aachen, der Aachener Dompropst und der Rektor der Technischen Hochschule Aachen, 2) jeweils ein Vertreter der Fraktionen des Aachener Stadtrats, 3) zwei vom Stadtrat benannte Mitglieder, die von außerhalb Aachens kommen, 4) acht vom Direktorium gewählte Mitglieder sowie 5) zwei von der Stiftung Internationaler Karlspreis zu Aachen entsandte Mitglieder.

Der Karlspreis ist mit der symbolischen Summe von 5000 Euro dotiert und wird jährlich an Christi Himmelfahrt verliehen. Wenn kein geeigneter Preisträger gefunden wird, findet in dem betreffenden Jahr keine Verleihung statt. Das ist bisher zehnmal vorgekommen. Der Preisträger erhält eine Urkunde mit einer Würdigung seiner Verdienste um die europäische Einheit sowie eine Medaille, welche auf der Vorderseite das älteste erhaltene Stadtsiegel Aachens aus dem 12. Jahrhundert mit dem thronenden Karl dem Großen zeigt und auf deren Rückseite die europäischen Verdienste des Preisträgers noch einmal knapp zusammengefasst sind.

Der Internationale Karlspreis war der erste in der Nachkriegszeit gestiftete politische Preis in der noch jungen Bundesrepublik Deutschland. Er hat sich seit seiner Erstvergabe im Jahr 1950 bis heute zu einer der wichtigsten und renommiertesten Auszeichnungen für Verdienste um Europa und die europäische Einigung entwickelt. Benannt wurde der Preis nach Karl dem Großen – ab 768 König der Franken und ab 800 römischer Kaiser –, der die geschichtliche Entwicklung Europas an der Wende vom 8. zum 9. Jahrhundert maßgeblich geprägt hat. Geschichtsträchtig ist der Ort der Verleihung: Aachen war einer der Mittelpunkte des weite Teile Mittel- und Westeuropas umfassenden Frankenreichs und Krönungsstadt zahlreicher deutscher Könige und Kaiser. Als Tagungsort großer europäischer Kongresse wurden von hier aus bedeutende Weichen für die europäische Entwicklung gestellt. So beendete der „Aachener Frieden“ 1668 den Devolutionskrieg zwischen Frankreich und Spanien; auch der österreichische Erbfolgekrieg wurde auf einem Friedenskongress in Aachen zum Abschluss gebracht. Beim Aachener Kongress von 1818 berieten Kaiser Franz I. von Österreich, Zar Alexander I. von Russland und König Friedrich Wilhelm III. von Preußen sowie Vertreter Großbritanniens und Frankreichs über Maßnahmen zur Stabilisierung des Kräfteverhältnisses in Europa und zur Bekämpfung der revolutionären und demokratischen Bestrebungen. Aachens heutige Lage an der Grenze zwischen Deutschland, Belgien und den Niederlanden erhöht die tatsächliche wie symbolische Bedeutung der Stadt für die Völkerverständigung und die europäische Einigung.

Es waren Aachener Bürger, die auf Initiative des Aachener Unternehmers und Kaufmanns Dr. Kurt Pfeiffer in dem von ihnen bereits 1946 gegründeten Lese- bzw. Literaturkreis „Corona Legentium Aquensis“ am 19. Dezember 1949 die Idee eines Internationalen Karlspreises vorstellten, um Signale für den Prozess der Einheit Europas nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs zu setzen. Der Preis sollte „jährlich für den wertvollsten Beitrag im Dienste westeuropäischer Verständigung und Gemeinschaftsarbeit und im Dienste der Humanität und des Welt-

friedens“ vergeben werden. Geehrt wird die Förderung des vereinten Europas in politischer, wirtschaftlicher und geistig-kultureller Beziehung. Bei der Auswahl der Preisträger dürfen keine nationalen, konfessionellen, parteipolitischen oder rassistischen Gesichtspunkte ins Gewicht fallen. Pfeiffer schlug vor, der Auszeichnung den Namen „Karlspreis der Stadt Aachen“ zu geben, um damit eine Brücke zwischen europäischer Vergangenheit und Gegenwart zu bauen.

Es gelang Pfeifer innerhalb kurzer Zeit, Honoratioren der Stadt, der Technischen Hochschule, der katholischen Kirche sowie der Wirtschaft zur Unterzeichnung der sog. „Proklamation von Weihnachten 1949“ zu bewegen. Diese bildet auch heute noch das geistige Fundament des Karlspreises. Die Unterzeichner bekennen sich hierin zu der in der Aachener Bürgerschaft seit alters her verwurzelten Tradition, nationale Grenzen zu überwinden sowie das „Gemeinsame und Verbindende des abendländischen Raumes und abendländischer Kultur“ herauszustellen. Die Wahl Karls des Großen als Namensgeber für den Preis, der der Proklamation zufolge in Erinnerung an den mächtigen Frankenkönig als dem „großen Begründer der abendländischen Kultur“ erfolgte, sollte demzufolge auch die Idee des christlichen Abendlandes mit seinen Gemeinsamkeiten in Regeln, Wertordnung, Verwaltung, Religion und Kultur propagieren.

Die Nominierung des ehemaligen amerikanischen Außenministers und Friedensnobelpreisträgers Henry Kissinger als Preisträger der Jahres 1987, für die sich der am 30. Januar 1987 verstorbene Begründer des Karlspreises Dr. Pfeiffer in besonderer Weise eingesetzt hatte, löste vor allem wegen der ablehnenden Haltung Kissingers gegenüber den amerikanisch-sowjetischen Abrüstungsverhandlungen heftige Kontroversen über den Kandidaten und die Ziele des Karlspreises aus. Zwar kürte die Karlspreisgesellschaft abweichend vom üblichen Konsensprinzip Kissinger dennoch zum Preisträger, änderte aber 1988 den Namen der Auszeichnung in „Internationaler Karlspreis zu Aachen“, um zu verdeutlichen, dass es sich nicht um eine vom Stadtrat legitimierte Auszeichnung der Stadt Aachen, sondern um einen von unabhängigen Aachener Bürgern gestifteten Preis handelt. Eine nach dem Umbruch in Ost- und Mitteleuropa und der deutschen Vereinigung verabschiedete gemeinsame „Erklärung des Rates der Stadt Aachen und der Gesellschaft für die Verleihung des Internationalen Karlspreises e. V.“ vom 14. November 1990 erweiterte die Zielsetzungen der Proklamation von 1949 und rief angesichts der geschichtlichen Bedeutung des Jahres 1989 zu einem „umfassenden Zusammenschluss“ der europäischen Staaten auf. Unter anderem wurde eine stärkere Einbeziehung auch der mittel- und osteuropäischen Staaten vorgesehen und die Rolle Europas beim Ausgleich des bestehenden Ungleichgewichts zwischen

nord- und südeuropäischen Staaten unterstrichen. Zudem wurde auch auf die Bedeutung des vereinten Europas für den Schutz unserer natürlichen Lebensgrundlagen verwiesen.

Bisherige Karlspreisträger sind:

Richard Nikolaus Graf Coudenhove-Kalergi (1950), Hendrik Brugmans (1951), Alcide de Gasperi (1952), Jean Monnet (1953), Konrad Adenauer (1954), Winston Churchill (1955), Paul Henri Spaak (1957), Robert Schumann (1958), George C. Marshall (1959), Joseph Bech (1960), Walter Hallstein (1961), Edward Heath (1963), Antonio Segni (1964), Jens Otto Krag (1966), Joseph Luns (1967), Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1969) – stellvertretend durch den Kommissionspräsidenten Jean Rey entgegengenommen –, François Seydoux de Clausonne (1970), Roy Jenkins (1972), Don Salvador de Madariaga (1973), Leo Tindemans (1976), Walter Scheel (1977), Konstantin Karamanlis (1978), Emilio Colombo (1979), Simone Veil (1981), König Juan Carlos I. von Spanien (1982), Karl Carstens (1984), das Luxemburgische Volk (1986) – stellvertretend durch Großherzog Jean entgegengenommen –, Henry A. Kissinger (1987), François Mitterrand und Helmut Kohl (1988), Frère Roger (1989), Gyula Horn (1990), Václav Havel (1991), Jaques Delors (1992), Felipe González Márquez (1993), Gro Harlem Brundtland (1994), Franz Vranitzky (1995), Königin Beatrix der Niederlande (1996), Roman Herzog (1997), Bronislaw Geremek (1998), Tony Blair (1999), Bill Clinton (2000), György Konrád (2001), Der EURO (2002) – stellvertretend durch den Präsidenten der Europäischen Zentralbank Wim Duisenberg entgegengenommen –, Valéry Giscard d'Estaing (2003), Pat Cox (2004), Papst Johannes Paul II. (Außerordentlicher Karlspreis 2004), Carlo Azeglio Ciampi (2005), Jean-Claude Juncker (2006), Javier Solana (2007).

(Lfd. Nr. 28/07 vom 11.05.2007)

Quellen:

- Schulz, Sabine (1988). Der Aachener Karlspreis, Aachen.
- Eversheim, Walter (2002). Ein Bürgerpreis für Verdienste um die Europäische Einigung. In: Müller, Olaf; Vincken, Bernd (Hrsg.). Der Euro, Quantensprung im Vereinten Europa, Internationaler Karlspreis zu Aachen 2002. Aachen.
- Laschet, Armin (1998). Der Internationale Karlspreis als Spiegel der Geschichte europäischen Wandels, in: ders.; Pflüger, Friedbert (Hrsg.). Polen in Europa, Karlspreis 1998 an Bronislaw Geremek, Aachen.
- Wiesand, Andreas Johannes (2001). Handbuch der Kulturpreise 4, Preise Ehrungen, Stipendien und individuelle Projektförderungen für Künstler, Publizisten und Kulturvermittler in Deutschland und Europa, Bonn.
- Internationaler Karlspreis zu Aachen <http://www.karlspreis.de> [Stand 7.5.2007].

Geschichte der G8-Gipfel

von Barbara Kaernbach, Fachbereich WD 1

Die Gruppe der Acht (G8) ist ein informeller Zusammenschluss der acht führenden Wirtschaftsnationen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, USA und Russland. Die Staats- und Regierungschefs sowie die Minister dieser Länder kommen regelmäßig zu Treffen zusammen, um Themen von globaler Bedeutung zu besprechen. Da die G8 keine offizielle internationale Organisation ist, hat sie auch keine feste Organisationsstruktur und keinen Verwaltungsapparat, sondern einen jährlich wechselnden Vorsitz. Dessen Aufgabe ist es, die turnusmäßigen G8-Treffen vorzubereiten und thematisch auszugestalten. Die persönlichen Beauftragten der Staats- und Regierungschefs, die sog. G8-Sherpas, koordinieren die notwendigen Abstimmungsprozesse. Am 1.1.2007 hat nun Deutschland nach 1978, 1985, 1992 und 1999 wieder den Vorsitz der G8 übernommen.

1975 fand der erste „Weltwirtschaftsgipfel“ auf Einladung des französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing in Rambouillet bei Paris statt. Die sechs Staats- und Regierungschefs der führenden Industrienationen – Frankreich, Deutschland, Italien, Japan, Großbritannien und die USA – trafen sich dort zu einem Kamingespräch. 1976 wurde der Kreis mit der Aufnahme Kanadas zur G7 und 1998 mit Russland zur G8 erweitert. Auch die Europäische Kommission ist seit 1977 in dem Gremium vertreten. Wirtschafts- und finanzpolitische Fragen werden allerdings nach wie vor nur im Kreis der G7 erörtert.

Die Initiative zum Treffen von Rambouillet war von Valéry Giscard d'Estaing und Helmut Schmidt ausgegangen, die als Finanzminister die informellen Treffen der sog. „Library Group“ in der Kongressbibliothek in Washington schätzen gelernt hatten und diese nun auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs fortsetzen wollten. Ausgangspunkt war die Einsicht, dass die wachsende Interdependenz der wirtschaftlichen Entwicklung eine neue Dimension der Zusammenarbeit notwendig machte. Zudem stand dahinter der Wunsch, angesichts der wachsenden Bürokratisierung der internationalen Beziehungen eine nicht institutionalisierte Form der Kooperation zu schaffen.

Ablauf und Themen der Treffen haben sich im Lauf der Jahre tiefgreifend verändert. Zunächst standen die informellen jährlichen „Kamingespräche“ im Vordergrund, bei denen die Staats- und Regierungschefs

chefs in vertraulicher Runde globale Wirtschaftsprobleme erörterten. Inzwischen ist aus den jährlichen Treffen eine permanente Kooperation geworden: Das ganze Jahr über finden Zusammenkünfte auf verschiedenen Ebenen statt, bei denen die Mitgliedstaaten ihre Positionen auf den unterschiedlichsten Politikgebieten abstimmen. Im Mittelpunkt stehen aber nach wie vor die jährlichen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs. Anfänglich wurden die Staats- und Regierungschefs von ihren Außen- und Finanzministern begleitet, seit 1998 finden diese Ministertreffen jedoch gesondert statt.

Die Gesprächsthemen standen 1975 ganz im Zeichen der vorangegangenen Ölkrise und des Zusammenbruchs des Währungssystems von Bretton Woods. Auch in den folgenden Jahren standen wirtschafts- und währungspolitische Fragen im Mittelpunkt der Gespräche. Der erste Gipfel unter deutschem Vorsitz trat 1978 in Bonn zusammen, um u.a. über eine Förderung des Wirtschaftswachstums und über multilaterale Zollverhandlungen zu beraten. Der zweite Bonner Gipfel 1985 befasste sich mit Fragen internationaler Handelsströme und der Bekämpfung des Protektionismus. Seit den achtziger Jahren rückten zunehmend auch andere Aspekte des weltpolitischen Geschehens ins Blickfeld der G7: Unter dem Eindruck der sowjetischen Invasion in Afghanistan und dem Krieg zwischen Iran und Irak kamen auch außen- und sicherheitspolitische Fragen auf die Tagesordnung. Seit den neunziger Jahren rückten dann umwelt- und entwicklungspolitische Themen immer stärker in den Mittelpunkt der Gespräche. Das Themenspektrum der Gipfeltreffen umfasst Themen wie die Kooperation gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, internationale Kriminalität und internationalen Terrorismus, Gesundheits- und Bildungspolitik, Hunger, Armut und eine globale Wachstumsstrategie, die Herausforderungen der digitalen Revolution, Liberalisierung des Welt Handels, die Schuldenkrise der Entwicklungsländer, die weltweite Umweltverschmutzung oder die aktuellen politischen Krisenherde.

Die Gipfelthemen der letzten Jahre spiegeln die zentralen weltpolitischen Herausforderungen wider. Das Ende des Kalten Krieges und die damit verbundenen Umbrüche in Mittel- und Osteuropa setzten in den neunziger Jahren auch die wirtschaftlichen Transformationsprozesse in den betroffenen Ländern auf die Tagesordnung. So ging es 1992 in München, während des dritten Gipfels unter deutscher Präsidentschaft, vor allem um außenpolitische Fragen: Neben dem Konflikt im zerfallenden Jugoslawien waren die Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten und den Entwicklungsländern Schwerpunkte der Bera-

tungen. 1996 verpflichteten sich die Gipfelteilnehmer zu einer „neuen globalen Partnerschaft“, um zu bekräftigen, dass nur gemeinsame Anstrengungen aller Staaten zur Überwindung struktureller Hemmnisse beitragen können. Der Gipfel von Denver 1997 lenkte erstmals besondere Aufmerksamkeit auf die Probleme Afrikas. Seither liegt hier ein Schwerpunkt der entwicklungspolitischen Initiativen der G8. In Köln 1999 kam es zur „Kölner Schuldeninitiative“, der Vereinbarung, den besonders stark verschuldeten Entwicklungsländern ihre Schulden zu erlassen – ein Thema, das auch auf späteren Gipfeln eine wichtige Rolle spielte. In St. Petersburg standen im vergangenen Jahr erstmals Fragen der Energieversorgungssicherheit im Zentrum der Beratungen.

Aus den einst „vertraulichen Kamingsgesprächen“ sind heute Großveranstaltungen geworden, die weltweit Aufmerksamkeit erregen. Nicht zuletzt werden die Gipfeltreffen von Demonstrationen und Protesten globalisierungskritischer Gruppen begleitet – besonders heftig in Genua im Jahr 2001.

Der diesjährige G8-Gipfel „Wachstum und Verantwortung“, der vom 6. bis 8. Juni 2007 im Ostseebad Heiligendamm stattfindet, rückt mit den Aspekten „Wachstum und Verantwortung in der Weltwirtschaft“ und „Wachstum und Verantwortung in Afrika“ zentrale Herausforderungen der Weltwirtschaft sowie der wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung Afrikas in den Mittelpunkt der G8. In Heiligendamm werden neben den G8-Staaten auch die sog. Outreach-Partner Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika sowie die afrikanischen Staaten Nigeria, Ägypten, Südafrika, Algerien, Senegal und Ghana an der Konferenz teilnehmen.

Auch die Parlamentspräsidenten der G8-Staaten kommen regelmäßig zu einem informellen Treffen zusammen. Ziel der Zusammenkunft ist der Erfahrungs-, Meinungs- und Informationsaustausch vornehmlich in parlamentarischen Angelegenheiten wie etwa der Rolle der Parlamente und der Organisation der parlamentarischen Funktionen sowie die Themen, die auch von den Staats- und Regierungschefs besprochen worden sind. Seit 2002 finden die Treffen jährlich im Land des G8-Vorsitzes statt. So ist Bundestagspräsident Dr. Norbert Lammert vom 7. bis 9. September 2007 Gastgeber der G8-Parlamentspräsidentenkonferenz in Berlin.

(Lfd. Nr. 30/07 vom 23.05.2007

Literatur:

- Internet-Information der Bundesregierung unter www.g-8.de.
- May, Bernhard, (2007). G7/G8-Gruppe, in: Handbuch zur deutschen Außenpolitik, hg.v. Schmidt, Siegmund; Hellmann, Gunther; Wolf, Reinhard, Wiesbaden 2007.
- Bayne, Nicholas (2005). Staying Together. The G8 Summit Confronts the 21st Century, Aldershot u.a. 2005.
- Gstöhl, Siegfried (2003). Global Governance und die G 8. Gipfelimpulse für Weltwirtschaft und Weltpolitik, Münster u.a. 2003.
- Cohn, Theodore H.(2002)..Governing Global Trade. International institutions in conflict and convergence, Aldershot u.a. 2002.
- Hajnal, Peter I. (1999). The G7/G8 System. Evolution, role and documentation, Aldershot u.a. 1999.
- Harold, James (1997). Rambouillet, 15. November 1975. Die Globalisierung der Wirtschaft, München 1997.

Das Hambacher Fest – 175. Jahrestag

von Wilhelm Weege, Fachbereich WD 1

Am 27. Mai 1832 versammelten sich in Neustadt an der Weinstraße 20.000 bis 30.000 Menschen und zogen gemeinsam zur Ruine des Hambacher Schlosses, um für nationale Einheit und Freiheit zu demonstrieren. Das Hambacher Fest war die größte und bedeutendste Kundgebung der deutschen Einheits- und Freiheitsbewegung vor der Revolution von 1848.

Die deutsche Einheits- und Freiheitsbewegung

Die schon während der französischen Revolution laut gewordenen Rufe nach nationaler Einheit und Selbstbestimmung erfuhren während der Befreiungskriege gegen Napoleon eine erhebliche Verstärkung. Der unter der Führung Preußens als Volkskrieg geführte Befreiungskampf gegen die napoleonische Besatzung weckte in großen Teilen der deutschen Bevölkerung weitreichende Hoffnungen auf demokratische Mitbestimmung und Aufhebung des einzelstaatlichen Partikularismus. Schriftsteller und Universitätsprofessoren nutzten das sich seit der Jahrhundertwende entfaltende Presse- und Publikationswesen, um in Zeitungsartikeln und Flugschriften ihre nationalen und liberalen Ideen zu propagieren. Die Forderung nach nationalstaatlicher Einheit und demokratischer Freiheit wurde aber nicht nur an den Universitäten, in den Burschenschaften, oder in Künstler- und Intellektuellenzirkeln erhoben, sondern auch von weiten

Teilen der bürgerlichen Mittelschichten und der Handwerkerschaft bereitwillig aufgegriffen und weitergetragen. Vor allem die Ausbildung einer vielfältigen und bunten Vereinslandschaft, wie sie etwa in den in ganz Deutschland verbreiteten Turn- und Gesangsvereinen zum Ausdruck kam, sowie die Veranstaltung großer Volksfeste, insbesondere des Wartburgfestes von 1817, haben erheblich zur Popularisierung des liberalen und nationalen Gedankenguts beigetragen.

Die nach dem Wiener Kongress von 1815 einsetzende Restaurationszeit mit ihrem Bemühen nach Wiederherstellung der alten absolutistischen Ordnung versetzte den Einheits- und Freiheitsbestrebungen einen argen Dämpfer. Die auf Betreiben des österreichischen Außenministers Metternich 1819 verabschiedeten Karlsbader Beschlüsse etablierten ein polizeistaatliches Unterdrückungsregime das mit einem umfassenden Spitzel- und Überwachungssystem, strengen Zensurbestimmungen und der rigorosen Verfolgung politisch Andersdenkender die vollständige Niederhaltung jeglicher oppositioneller Bestrebungen im Deutschen Bund zum Ziel hatte. Auch wenn im Zuge der so genannten Demagogenverfolgungen durch die eigens zu diesem Zweck in Mainz eingerichtete Zentraluntersuchungskommission viele führende Vertreter der Opposition zum Schweigen gebracht wurden und sich große Teile des Bürgertums in das private Idyll des vermeintlich unpolitischen „Biedermeier“ zurückzogen, wirkten die freiheitlichen und nationalen Ideen weiter fort.

Dies wurde zu Beginn der 1830er Jahre deutlich, als die Pariser Julirevolution und der polnische Aufstand vom November 1830 auch der deutschen Einheits- und Freiheitsbewegung neue Impulse verliehen. Velerorts kam es zu Protesten und Unruhen gegen wirtschaftliche Missstände und politische Repressionen. In Braunschweig, Sachsen und Kurhessen sahen sich die regierenden Fürstenhäuser zu Zugeständnissen in der Verfassungs- und Bürgerrechtsfrage an die bürgerliche Opposition gezwungen.

Die Aktivitäten der liberalen Opposition konzentrierten sich u.a auf die seit 1816 zu Bayern gehörende Pfalz, wo die wirtschaftliche und politische Unzufriedenheit hoch und die liberalen französischen Einflüsse besonders wirksam waren. Der Anfang 1832 von den beiden Homburger Journalisten Jakob Siebenpfeiffer und Johann August Wirth als Zentralverband gegründete Deutsche Press- und Vaterlandsverein, der aufgrund seiner Schlagkraft und Organisationsform als Prototyp einer vereinsmäßig organisierten politischen Partei in Deutschland gilt, setzte sich für die Durchsetzung der Pressefreiheit als einem der effektivsten Instrumente zur Verwirklichung eines einheitlichen deutschen Nationalstaats mit einer demokratisch-republikanischen Verfassung ein.

Das Hambacher Fest 1832

Um der deutschen Nation Gelegenheit zu geben, sich zur „Organisation eines deutschen Reiches im demokratischen Sinne zu bekennen“, riefen die führenden Vertreter des bereits nach kurzer Zeit verbotenen Press- und Vaterlandsvereins für den 27. Mai 1832 zu einer großen Nationalfeier der Deutschen auf Schloss Hambach auf. Obwohl die Initiatoren zur Vermeidung eines möglichen Versammlungsverbots die geplante Feier als (vorgeblich unpolitisches) Volksfest zur geselligen Unterhaltung ankündigten, ließ der pfälzische Regierungspräsident das Fest wegen befürchteter aufrührerischer Ausschreitungen zunächst verbieten. Erst nach massiven Protesten der Bevölkerung und regionaler Repräsentanten wurde das Verbot aufgehoben.

So konnte das Hambacher Fest am Abend des 26. Mai 1832 mit Glockengeläut und Kanonenschüssen offiziell eröffnet werden. Unter dem Motto „hinauf, hinauf zum Schloss“ zogen die Festteilnehmer am nächsten Morgen in einem festlich geschmückten Zug mit schwarz-rot-goldenen Fahnen, den nun allgemein als Symbol der deutschen Einheit anerkannten Farben der Burschenschaft, zur Ruine des Hambacher Schlosses. Die Teilnehmer kamen aus allen Bevölkerungsschichten und allen Regionen Deutschlands. Auch eine Delegation aus dem Elsass und viele – nach dem gescheiterten Aufstand von 1830/31 als Freiheitskämpfer besonders gefeierte – polnische Flüchtlinge beteiligten sich an dieser ersten Massendemonstration für ein einheitliches und demokratisches Deutschland.

Zahlreiche Redner äußerten während der Versammlung auf dem Schlossberg ihre Unzufriedenheit mit der aktuellen Situation, insbesondere mit der fortdauernden Zersplitterung Deutschlands, der Unterdrückung der Opposition sowie der materiellen Not. Sie forderten Freiheit, Volkssouveränität, nationale Einheit, religiöse Toleranz sowie eine Neuordnung Europas auf der Grundlage gleichberechtigter Völker. Während Jakob Siebenpfeiffer den Freiheitskampf aller europäischen Völker gegen das Joch der Knechtschaft propagierte („Hoch lebe jedes Volk, das seine Ketten bricht und mit uns den Bund der Freiheit schwört!“), forderte Johann Georg Wirth die Beseitigung der Monarchien sowie eine bundesstaatlich organisierte deutsche Republik als Teil eines republikanischen europäischen Staatenbunds. Andere Redner wie der Jurist Daniel Pistor und der Burschenschafter Karl Heinrich Brüggemann sprachen sich für die gewaltsame Durchsetzung der nationalen und freiheitlichen Forderungen aus, falls eine „legale Revolution“, also eine verfassungspolitische Weiterentwicklung auf gesetzlichem Wege, an den illegalen Unterdrückungspraktiken der deutschen Regierungen scheitern sollte.

Eine am 28. Mai tagende Versammlung mit rd. 600 Teilnehmern im Neustädter Schießhaus befasste sich mit der Frage des weiteren Vorgehens. Dabei standen die beiden Alternativen „friedliche Verfassungs-umbildung auf legalem Wege“ oder „Übergang zu direkten revolutionären Aktionen“ im Zentrum der Debatte. Da die Mehrheit des von der Schießhaus-Versammlung gewählten Ausschusses von „Männern des Vertrauens“ es wegen fehlender Kompetenzen ablehnte, sich gegenüber der Frankfurter Bundesversammlung als provisorische Regierung zu etablieren, blieb das von vielen Radikalen erwartete Signal zur Revolution aus. Stattdessen beschränkte man sich auf Planungen für den weiteren Ausbau der Oppositionsstrukturen.

Nachwirkungen

Trotz geringer konkreter Ergebnisse gab die erste große politische Mas-sendemonstration in Hambach der Einheits- und Freiheitsbewegung mächtigen Auftrieb. Der Ruf nach verfassungspolitischen Veränderungen war fortan nicht mehr zu unterdrücken. Auch wenn die eiligst beschlossenen Repressionsmaßnahmen des Deutschen Bundes die freiheitlichen Bestrebungen zunächst noch einmal unterdrückten, gelang es den restaurativen Kräften nicht, die Befürworter eines vereinigten demokratischen Deutschland daran zu hindern, sich neu zu formieren und 16 Jahre später einen erneuten Versuch zur Durchsetzung ihrer Forderungen zu unternehmen.

(Lfd. Nr. 32/07 vom 24.05.2007)

Literatur:

- Johann Georg Wirth (1832). Das Nationalfest der Deutschen zu Hambach. Neustadt.
- Ernst Rudolf Huber (1988). Deutsche Verfassungsgeschichte Bd. II: Der Kampf um Einheit und Freiheit 1830 bis 1850. Stuttgart u.a.
- Cornelia Foerster (1997). Das Hambacher Fest 1832. Demokratische Elemente in der frühliberalen Bewegung der bayerischen Pfalz. In: Südwestdeutschland – die Wiege der deutschen Demokratie. Stuttgart S. 116-132.

Opferrente

von Dr. Birgit Ströbel, Birgit Maria Lachenmaier, Fachbereich WD 1

Die jüngst eingebrachten Gesetzentwürfe und Anträge der Bundestagsfraktionen (Drucksachen 16/4842, 16/4846, 16/4409, 16/4404) sehen die Einführung einer wiederkehrenden monatlichen Entschädigungszahlung für die Opfer von SED-Unrecht vor. Diese soll die bestehenden Entschädigungsregelungen des Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetzes (StrRehaG) ergänzen. Die vorgeschlagene Rentenhöhe der so genannten Opferrente variiert zwischen 250, 500 und 511 Euro. Derzeit sind 600 DM (306,78 Euro) Kapitalentschädigung für jeden angefangenen Kalendermonat in Gefangenschaft vorgesehen. In der Anhörung des federführenden Rechtsausschusses am 7. Mai 2007 kristallisierten sich, neben der Höhe der Rente und dem Auslaufen der Antragsfrist, die Anspruchsvoraussetzungen (z.B. das Vorliegen einer wirtschaftlichen Notlage des Antragstellers) als besonders problematisch heraus. Kritisiert wurde, dass die geplante Rente den Gesetzentwürfen zufolge mehr eine „Almosenzahlung“ sei, als eine Anerkennung des „demokratisch motivierten Widerstandes gegen die kommunistische Herrschaft“. Die Rehabilitierungsleistungen seien stärker mit der dem Begriff Rehabilitation innewohnenden Symbolik zu verknüpfen, die eine Wiederherstellung des sozialen Ansehens, eine individuelle Würdigung und Wertschätzung nach außen hin gebiete. Von den Opferverbänden wird außerdem kritisiert, dass viele Opfergruppen (Zersetzungsoffer, Zwangsausgesiedelte und verfolgte Schüler) vom Gesetz unberücksichtigt blieben. Die Aufstockung der Mittel für die Stiftung für ehemalige politische Häftlinge wird hingegen begrüßt.

Für die Bundesrepublik kann sich aus dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 Abs. 1) eine Pflicht zur Wiedergutmachung von Unrecht, das durch eine nicht an das Grundgesetz gebundene Staatsgewalt verübt wurde, ergeben. Entsprechend hat laut dem Bundesverfassungsgericht die staatliche Gemeinschaft in der Regel Lasten mitzubewältigen, die aus einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal entstanden sind und mehr oder weniger zufällig nur einzelne Bürger oder bestimmte Gruppen getroffen haben. Die Höhe der Entschädigungsleistung lässt sich allerdings nicht aus dem Rechts- oder Sozialstaatsprinzip ableiten. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber für die Festsetzung der Entschädigungshöhe einen weiten Beurteilungsspielraum zuerkannt. Er darf das Gesamtvolumen der wieder gut zumachenden Schäden berücksichtigen. Darüber hinaus darf er auch auf die Erfüllung der Aufgaben Rücksicht nehmen, die sich aus

dem Wiederaufbau in den neuen Bundesländern ergeben. Laut Art. 17 des Einigungsvertrages sollen alle Personen, die „Opfer einer politisch motivierten Strafverfolgungsmaßnahme oder einer rechtsstaats- und verfassungswidrigen gerichtlichen Entscheidung geworden sind“, rehabilitiert werden und eine „angemessene Entschädigung“ erhalten (Art. 17 Satz 2 Einigungsvertrag).

Den ersten Versuch, das Unrecht der SED aufzuarbeiten, unternahm nach dem 9. November 1989 die DDR selbst in einer Art „Selbstreini-gungsprozess“. Im Bereich der Strafjustiz wurde zu diesem Zweck das in der Bundesrepublik nicht gebräuchliche Instrument der Kassation als außerordentliches Rechtsmittel eingesetzt. Die Staatsanwaltschaft war dadurch befähigt, rechtskräftige, zweifelhafte Strafurteile in einem revisionsähnlichen Verfahren zu überprüfen. Das Ergebnis konnte sowohl zu Gunsten als auch zu Lasten des Verurteilten ausfallen.

Im Einigungsvertrag wurden die Kassationsvorschriften der Strafprozessordnung der DDR für befristet fortgeltend erklärt. Das ermöglichte eine gerichtliche Aufhebung von Urteilen, sofern die Entscheidung im Strafausspruch oder im Ausspruch über die sonstigen Rechtsfolgen der Tat gröblich unrichtig oder nicht mit rechtsstaatlichen Maßstäben vereinbar war.

Mit der Verabschiedung des Rehabilitierungsgesetzes vom September 1990 setzte die DDR die Bestrebungen fort, das Unrecht im Alltag der DDR umfassend zu bereinigen. Neben der Wiedergutmachung des Unrechts der Strafjustiz, der alliierten Besatzungsmächte (vor allem der sowjetischen) und des Verwaltungsapparates der DDR (insbesondere der Enteignung, Zwangsumsiedlung und Zwangspsychiatisierung), wurde auch die berufliche Rehabilitation geregelt. Dieses Gesetz wurde in Teilen (die strafrechtliche Rehabilitation und die Rehabilitierung der Psychiatrieopfer) durch die Vereinbarung zum Einigungsvertrag übernommen. Der Umfang der Entschädigungsleistungen blieb an das in der Bundesrepublik geltende Häftlingshilfegesetz (HHG) angeknüpft.

Viele Mängel des Rehabilitierungsgesetzes von 1990 und die große Zahl der zu erwartenden Verfahren gaben Anlass zur Neuordnung und machten vor allem eine Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens erforderlich. Bereits Anfang 1991 kam es zum Entwurf des „Ersten SED-Unrechtsbereinigungsgesetzes“, dessen Art. 1 die erste Fassung des StrRehaG enthielt. Im November 1992 konnte das „Erste Gesetz zur Beseitigung von SED-Unrecht“, dessen wesentlicher Bestandteil das StrRehaG ist, in Kraft treten. Neben diesem Strafrechtlichen Rehabilitierungsgesetz eröffnen das Verwaltungsrechtliche und das Berufliche Rehabilitierungsgesetz einen Weg, für erlittenes Unrecht rehabilitiert zu werden.

Das StrRehaG, das nun um die Opferrente erweitert werden soll, ermöglicht die Aufhebung strafrechtlicher Entscheidungen, die in der Zeit vom 8. Mai 1945 bis zum 2. Oktober 1990 von staatlichen deutschen Gerichten im Beitrittsgebiet gefällt wurden und nicht mit den Grundsätzen einer freiheitlichen rechtsstaatlichen Ordnung vereinbar sind. Das Gesetz findet auch auf außerhalb eines Strafverfahrens ergangene gerichtliche oder behördliche Entscheidungen Anwendung, wenn diese willkürlich oder aus Gründen politischer Verfolgung angeordnet wurden. Die Aufhebung der für rechtswidrig erklärten Urteile erfolgt auf Antrag und begründet Ansprüche auf so genannte soziale Ausgleichsleistungen. Diese werden als eine Wiedergutmachungsleistung für erlittenes Unrecht zugesprochen. Vorgegeben sind bisher die Kapitalentschädigung (§ 17 StrRehaG), Unterstützungsleistungen (§18 StrRehaG) sowie eine Beschädigten- oder Hinterbliebenenversorgung für in der Haft erlittene Gesundheitsschäden (§§ 21 ff. StrRehaG). Die bisherige Antragsfrist läuft im Strafrechtlichen, wie auch im Verwaltungsrechtlichen und Beruflichen Rehabilitierungsgesetz am 31. Dezember 2007 aus. Der Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD (Drucksache 16/4842) und der Antrag der Fraktion der FDP (Drucksache 16/4409) sehen eine Antragsverlängerung vor. Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. (Drucksache 16/4846) und der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 16/4404) wollen die Frist gänzlich streichen. Die Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses sieht eine Verlängerung der Frist bis zum 31. Dezember 2011 vor. Die Anzahl der Anspruchsberechtigten bzw. der Leistungsempfänger liegt nach Angaben des Bundesministeriums der Justiz schätzungsweise bei 170.000. Für die Aus- und Durchführungen des StrRehaG wurden von Bund und Ländern von 1993 bis einschließlich 2006 insgesamt rund 691 Millionen Euro geleistet.

Am 13. Juni 2007 finden die zweite und die dritte Beratung zum „Gesetz zur Verbesserung rehabilitierungsrechtlicher Vorschriften für Opfer der politischen Verfolgung in der ehemaligen DDR“ statt. Der Rechtsausschuss empfiehlt die Annahme des Gesetzentwurfs der Fraktionen CDU/CSU und SPD in geänderter Fassung (Drucksache 16/5532). Entsprechend soll nach § 17 StrRehaG der Passus § 17a eingefügt werden, der Haftopfern, die in ihrer wirtschaftlichen Lage besonders beeinträchtigt sind, eine monatliche besondere Zuwendung in Höhe von 250 Euro auf Antrag zuspricht.

(Lfd. Nr. 36/07 vom 08.06.2007)

Quellen

- Gesetz über die Rehabilitierung und Entschädigung von Opfern rechtsstaatswidriger Strafverfolgungsmaßnahmen im Beitrittsgebiet (Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz – StrRehaG) vom 29.10.1992, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 3. August 2005 (BGBl I, Seite 2266).
- Bruns, Michel/Schröder, Michael/Tappert, Wilhelm (1993), Strafrechtliches Rehabilitierungsgesetz – Kommentar, Heidelberg.
- Deutscher Bundestag (2007), Rechtsausschuss – Sekretariat – Zusammenstellung der Stellungnahmen zu der Anhörung des Rechtsausschusses SED-Unrechtsbereinigungsgesetz, 7. Mai 2007, 14.30 Uhr.
- Deutscher Bundestag (2007), Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss), 31.05.2007, Drucksache 16/5532.
- Bundesverfassungsgericht (2000), Bundesverfassungsgerichtsentscheidung 102, Seite 254f.

Der Friedensnobelpreis – Geschichte, Nominierungs- und Auswahlprozess

von Kolja Bartsch, Fachbereich WD 1

Geschichte des Friedensnobelpreises

Der Friedensnobelpreis ist die wohl bekannteste und bedeutendste internationale Auszeichnung, mit der das Eintreten für die Förderung und Sicherung des Friedens gewürdigt wird. Er beruht wie die Nobelpreise für Medizin, Physik, Chemie und Literatur auf einer testamentarischen Verfügung des 1896 verstorbenen schwedischen Industriellen Alfred Nobel. Dieser hatte in seinem Testament verfügt, dass die Jahreszinserträge seines – später in die Nobel-Stiftung eingebrachten – Vermögens zu fünf gleichen Teilen als Preise denen verliehen werden sollten, „die im verflossenen Jahr der Menschheit den größten Nutzen geleistet haben“. Der Friedensnobelpreis soll dabei der Person oder Organisation verliehen werden, die „am meisten oder besten für die Verbrüderung der Völker, für die Abschaffung oder Verminderung der stehenden Heere sowie für die Bildung und Verbreitung von Friedenskongressen gewirkt hat.“ Ob, wie Stefan Zweig in seinem Werk „Die Welt von gestern“ berichtet, Florence Nightingale Alfred Nobel dazu bewogen hat, diesen Preis als Ausgleich für das Unglück zu stiften, das die Erfindung des Dynamits über die Menschheit gebracht habe, ist nicht gesichert. Der Friedensnobelpreis wird nach dem Willen Nobels, zu dessen Lebzeiten Schweden und Norwegen noch eine staatliche Union

bildeten, als einziger Nobelpreis nicht von einem schwedischen, sondern von einem norwegischen Nobel-Komitee vergeben und nicht in Stockholm, sondern in Oslo verliehen.

Der erste Friedensnobelpreis wurde im Jahr 1901 an den Schweizer Henri Dunant, den Gründer des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, sowie an Frédéric Passy, den Gründer und Präsident der ersten französischen Friedensgesellschaft und Mitbegründer der IPU, verliehen. In den 106 Jahren seit der ersten Verleihung des Friedensnobelpreises wurden 95 Personen – davon 12 Frauen – und 20 Organisationen ausgezeichnet. Zu den Preisträgern gehören auch vier Deutsche: Außenminister Gustav Stresemann (1926), der Vorsitzende der deutschen Friedensgesellschaft Ludwig Quidde (1927), der Publizist und Pazifist Carl von Ossietzky (1935) sowie Bundeskanzler Willy Brandt (1971). Der 1875 im damals deutschen Elsass geborene französische Arzt und Philosoph Albert Schweitzer erhielt 1952 den Friedensnobelpreis für die Gründung seines Krankenhauses in Lambarene.

Das Norwegische Nobel-Komitee

Das für die Auswahl des Friedensnobelpreisträgers zuständige Norwegische Nobel-Komitee entscheidet auf der Basis der Vorschläge, die von den zur Nominierung von Kandidaten berechtigten Personen und Organisationen eingereicht wurden. Es besteht laut Testament Alfred Nobels aus fünf vom norwegischen Parlament (Storting) zu bestimmenden Personen. Sie werden für eine Periode von sechs Jahren gewählt. Eine Wiederwahl ist möglich. Die Zusammensetzung des unabhängigen Nobel-Komitees, in dem weder norwegische Regierungsmitglieder noch Abgeordnete Mitglied sein können, soll etwa der Stärke der Parteien im Storting entsprechen. Bei den Mitgliedern des Komitees handelt es sich häufig um ehemalige Mitglieder des Storting oder andere Personen mit längerjähriger politischer Erfahrung. Eng verbunden mit dem Komitee ist das 1904 gegründete Norwegische Nobel-Institut. Es wird von einem Direktor – derzeit Prof. Geir Lundestad – geleitet, der das Nobel-Komitee zugleich als Sekretär unterstützt. Die Hauptaufgabe des Instituts besteht darin, Informationen über die vorgeschlagenen Kandidaten zusammenzustellen und aufzubereiten, damit das Komitee auf bestmöglicher Basis seine Auswahl treffen kann. Mehrere ständige Berater, in der Regel Universitätsprofessoren, sind dem Komitee insbesondere bei der Zusammenstellung der engeren Auswahlliste behilflich. Die Verantwortung für die Auswahl der Preisträger liegt alleine bei den fünf Mitgliedern des Komitees. Ob die Entscheidungen des Komitees einstimmig fallen müssen oder auch Mehrheitsentscheidungen zulässig

sind, kann wegen der absoluten Vertraulichkeit des Auswahlprozesses nicht mit Sicherheit gesagt werden.

Vorschlagsberechtigte für den Friedensnobelpreis

Zur Nominierung von Kandidaten ist nach den Statuten der Nobel-Stiftung nur ein begrenzter Kreis von Personen berechtigt: bisherige Nobelpreisträger, derzeitige und frühere Mitglieder des Komitees, frühere Berater des Nobel-Institutes, Vorstandsmitglieder von Organisationen, welche den Preis bereits bekommen haben, Mitglieder von nationalen Parlamenten und Regierungen **und damit auch alle Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie der Bundesregierung**, Mitglieder von internationalen Gerichtshöfen, Universitätspräsidenten, Universitätsprofessoren der Fachrichtungen Sozialwissenschaften, Rechtswissenschaften, Geschichte, Philosophie oder Theologie sowie Leiter von Friedensforschungsinstituten und Instituten für Auswärtige Politik. Vorgeschlagen werden können sowohl Einzelpersonen als auch Organisationen oder Institutionen. Der Preis kann auf maximal drei Kandidaten aufgeteilt werden, die allerdings alle mit der gleichen Sache in Verbindung stehen müssen. Die Vorschlagenden dürfen ihre Vorschläge nicht vorher veröffentlichen. Gemäß den Statuten darf auch das Norwegische Nobel-Komitee die Namen der Kandidaten nicht vorher mitteilen. Alle Informationen über den Auswahlprozess des Komitees unterliegen einer Sperrfrist von 50 Jahren. Nominierungen können stets ab September des Vorjahres – wenn das Norwegische Nobel-Komitee die Ausschreibung für den Friedensnobelpreis übermittelt – bis spätestens zum 1. Februar des Verleihungsjahres eingereicht werden. Jedem Vorschlag muss eine ausführliche Begründung beigelegt sein. Der Vorschlag ist zu adressieren an:

The Norwegian Nobel Committee, Henrik Ibsens gate 51, NO-0255 Oslo, Norway

Bekanntgabe und Überreichung der Friedensnobelpreise

Für den Friedensnobelpreis 2007 wurden 181 Vorschläge (davon 46 Organisationen) eingereicht, wobei die Gesamtzahl der Nominierungen aufgrund von Mehrfachnennungen deutlich höher liegt. Die Auswahlkriterien hat das Norwegische Nobel-Komitee in den vergangenen Jahrzehnten insofern erweitert, als es dem globalen Einsatz für die Menschenrechte sowie für Umwelt und nachhaltige Entwicklung eine zunehmende Bedeutung zumisst. Die Bekanntgabe des oder der Preisträger findet im Nobel Institut in der Regel an einem Freitag Mitte Oktober statt. Die Verleihung des Friedensnobelpreises erfolgt seit 1901 stets am 10. Dezember, dem Todestag Alfred Nobels, in Oslo. Die Preisträger er-

halten eine Urkunde, eine Goldmedaille mit dem Porträt des Stifters und einen Geldpreis in Höhe von derzeit rund 1,1 Millionen Euro. Der Vorsitzende des Nobel-Komitees überreicht Urkunde und Medaille an den oder die Preisträger in Anwesenheit des norwegischen Königs sowie der Mitglieder der norwegischen Regierung und des Parlamentes.

Der diesjährige Friedensnobelpreis wird nach Mitteilung des Norwegischen Nobel-Komitees vom 12. Oktober 2007 zu gleichen Teilen dem ehemaligen US-Vizepräsidenten Albert Arnold (Al) Gore jr. und dem „Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)“ verliehen. Beide haben nach Ansicht des Nobel-Komitees das Wissen über den vom Menschen verursachten Klimawandel vergrößert und die Grundlagen für dessen Bekämpfung geschaffen. Mit seiner Entscheidung möchte das Komitee die weltweite Aufmerksamkeit für dieses Thema weiter erhöhen.

(Lfd. Nr. 55/07 vom 31.10.2007)

Quellen und Literatur:

- Königlich Norwegische Botschaft (2007). Der Friedensnobelpreis <http://www.norwegen.no/policy/peace/prize/prize.htm> [Stand: 29.10.2007].
- Lebendiges virtuelles Museum Online (2007). Friedensnobelpreis <http://www.dhm.de/lemo/html/kaiserreich/wissenschaft/nobelpreis/frieden> [Stand: 29.10.2007].
- The Nobel Foundation (2007). Nobelprice http://nobelprize.org/nobel_prizes/ [Stand: 29.10.2007].
- The Norwegian Nobel Institute (2007). The Nobel Peace Prize <http://nobelpeaceprize.org/> [Stand: 29.10.2007].
- von Lucius, Robert (2001). Magische Wirkung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8.10.2001.

Freiheits- und Einheitsdenkmal

von Dr. Jörg Krämer, Fachbereich WD 1

Initiativen für ein „Freiheits- und Einheitsdenkmal“

Erstmals in die Öffentlichkeit getragen wurde die Forderung nach einem „Denkmal der Deutschen Einheit“ durch eine gleichnamige Initiative im Jahr 1998. Die Initiatoren, zu denen Lothar de Mazière, Günter Nooke, Jürgen Engert (Gründungsdirektor ARD-Hauptstadtstudio) und

Florian Mausbach (Präsident des Bundesamtes für Bauwesen) gehörten, hatten einen Ideenwettbewerb unter dem Motto „Wir sind das Volk! – Wir sind ein Volk!“ angeregt. Diese Forderung nahm ein Gruppenantrag auf, der von 171 Bundestagsabgeordneten aller Fraktionen unterstützt wurde. Der Antrag „Errichtung eines Einheits- und Freiheits-Denkmal auf der Berliner Schlossfreiheit“ (Drs 14/3126) fand jedoch 2001 im Deutschen Bundestag keine Mehrheit. In den Beratungen wurde von der Mehrheit der Abgeordneten bemängelt, dass der Einigungsprozess noch nicht abgeschlossen und der Zeitpunkt für ein solches Denkmal daher noch nicht gekommen sei. Umstritten waren auch Name und Standort des Denkmals. Trotz der Unterstützung der Denkmalinitiative durch den damaligen Vorsitzenden des Zentralrats der Juden in Deutschland, Ignatz Bubis, mahnten Kritiker, dass angesichts der zeitgleich stattfindenden öffentlichen Diskussion um das Holocaust-Mahnmal ein Freiheits- und Einheitsdenkmal als bewusster Gegenpol wahrgenommen werden könnte.

Auf Initiative des Künstlers Peter Neubert und des Bezirks Charlottenburg-Wilmersdorf wurde am 1.10.2004 ein vorläufiges Modell für ein „Einheits- und Freiheitsdenkmal“ auf dem Ernst-Reuter-Platz enthüllt. Diese Aktion sollte Auftakt einer Initiative aller Berliner Bezirke für ein dauerhaftes Denkmal sein. Sie kam aber im Zuge der Debatte um die Gestaltung des Geländes am Brandenburger Tor ebenfalls nicht zustande, obwohl der Deutsche Bundestag am 30. Juni 2005 in einem fraktionsübergreifenden Beschluss forderte, dort einen „symbolischen Ort der positiven Erinnerung und der Freude über die Überwindung der deutschen Teilung“ (Drs 15/4795) einzurichten. Erst im Jahr 2006 entfachte die „Deutsche Gesellschaft e. V.“ – ein u. a. von Willy Brandt und Lothar de Maizière gegründeter überparteilicher Bürgerverein – mit ihrer Initiative für ein „Nationales Freiheits- und Einheitsdenkmal“ eine breite öffentliche Diskussion. Seitdem ist in der Politik eine anfängliche Zurückhaltung in der Denkmalfrage vorsichtiger Zuvorsicht gewichen. Auch der Bundestagspräsident forderte im Rahmen des zentralen Festaktes zum Tag der Deutschen Einheit 2007 in Schwerin ein Freiheits- und Einheitsdenkmal. Eingehend auf diese öffentliche Debatte und in enger Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft haben die Koalitionsfraktionen im Deutschen Bundestag im Oktober 2007 schließlich einen Antrag zur „Errichtung eines Freiheits- und Einheitsdenkmals“ (noch ohne Drucksachenummer) erarbeitet, der im November in den Deutschen Bundestag eingebracht werden soll.

Der Name des Denkmals – Der Inhalt des Gedenkens

In der Auseinandersetzung um die Reihenfolge der Begriffe „Einheit“ und „Freiheit“ im Namen des Denkmals plädierte der Ausschuss für Angelegenheiten der neuen Länder im Jahr 2001 im Gegensatz zum Titel des o. g. Gruppenantrags (14/3126) mehrheitlich für ein „Freiheits- und Einheitsdenkmal“, um zu einer stärkeren Betonung des Freiheitsgedankens zu gelangen: „Erst durch die erkämpfte Freiheit wurde die Einheit möglich.“ (Drs 14/7209). In diesem Sinne hatte bereits der Sozialhistoriker Jürgen Kocka im Jahre 1998 vor einem Denkmal gewarnt, das die Bürgerrechtsbewegung auf das Streben nach Einheit verkürze. Sowohl die Initiative der Deutschen Gesellschaft als auch der aktuelle Koalitionsantrag unterstützen diese Argumentation; ebenso äußert sich der Kulturbeauftragte der Bundesregierung in seinem am 22. Juni 2007 vorgelegten Entwurf zur Fortschreibung der Gedenkstättenkonzeption.

Mit der Frage des Namens stellt sich auch die Frage des Inhalts des Gedenkens: Soll das Denkmal den Wert der Freiheit grundsätzlich würdigen? Soll es nur das Gelingen der Einheit in Freiheit benennen? Soll es der Revolution von 1848 und des Volksaufstands vom 17. Juni 1953 und ihrer Opfer gedenken? Nach Ansicht der Deutschen Gesellschaft soll sich das Gedenken auf die friedliche Revolution von 1989 und den Tag der Einheit beziehen, es soll Rückblick und Anstoß zu demokratischem Aufbruch sein. Im Antrag der Koalitionsparteien heißt es entsprechend, dass das Denkmal auch die freiheitlichen Bewegungen und die Einheitsbestrebungen der vergangenen Jahrhunderte in Erinnerung rufen und würdigen solle.

Überlegungen zum Standort eines Freiheits- und Einheitsdenkmals

Als Standort des Denkmals hat sich neben Berlin auch Leipzig ins Gespräch gebracht: Das Denkmal könnte dort in unmittelbarer Nähe zur Nikolaikirche, dem Ort der Friedensgebete, stehen. Auch die Ereignisse des 9. Oktobers 1989, als mehr als 70 000 Menschen in der Leipziger Innenstadt gewaltlos ihr Recht auf Freiheit und Demokratie einforderten, werden als Argument für den Standort Leipzig angeführt.

Für einen Standort in Berlin sprechen sich u. a. der Bundestagspräsident, der Kulturstaatsminister und die Koalitionsparteien im Deutschen Bundestag in ihrem jüngsten Antrag aus. Zahlreiche Standorte in der Hauptstadt sind im Gespräch. Für den 70 m breiten Sockel des alten Nationaldenkmals, eines 1897 errichteten und 1950 gesprengten Reiterstandbilds Kaiser Wilhelms I auf dem Schlossplatz, tritt der Berliner

Theologe Richard Schröder im Namen der Deutschen Gesellschaft ein: „Statt Einheit von oben, ermöglicht durch Blut und Eisen und in Versailles proklamiert, nun ein Denkmal für die Einheit von unten, ermöglicht durch eine friedliche Revolution im Einvernehmen mit allen Nachbarn.“ (Protokoll 16/34, Ausschuss Kultur und Medien, 9. Mai 2007). Befürworter der Schlossfreiheit argumentieren auch mit der Nähe zum Ort des Volkskammerbeschlusses zum Beitritt zur Bundesrepublik (Volkskammer der DDR) und des Orts der Unterzeichnung des Einigungsvertrages (Kronprinzenpalais). Die Koalitionsfraktionen sprechen in ihrem Antrag lediglich von einem Ort in der Mitte Berlins und fordern die Bundesregierung auf, gemeinsam mit dem Senat von Berlin einen geeigneten Ort vorzuschlagen. Auch das Gelände um das Brandenburger Tor, wo nach dem oben erwähnten Beschluss des Deutschen Bundestages vom 30.6.2005 ein Ort der „Freude über die Überwindung der deutschen Teilung“ eingerichtet werden soll, käme in Frage.

Umsetzung und möglicher Zeitplan

Neben der Standortfrage ist auch offen, wie das Denkmal aussehen und wie das Gedenken an die friedliche Revolution und die Wiedererlangung der staatlichen Einheit Deutschlands gestaltet werden soll. Ein abschließendes Konzept liegt nicht vor. Dessen ungeachtet lobte die Bundesstiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur unter der Schirmherrschaft des Bundestagspräsidenten im Frühjahr 2007 einen Entwurfswettbewerb für Studierende aus. Die 55 Wettbewerbsarbeiten werden bis zum Ende des Jahres in der Nikolaikirche präsentiert. Ein Beschluss des Deutschen Bundestages soll nach dem Willen der Koalitionsparteien noch 2007 erfolgen. Zum 20. Jahrestag des Mauerfalls am 9.11.2009 könnte die Grundsteinlegung stattfinden, die Einweihung wäre am 3. Oktober 2015 möglich.

(Lfd. Nr. 56/07 vom 02.11.2007)

Quellen:

- Appenzeller, Gerd (2007). Einheit und Freiheit – monumental betrachtet. Der Tagesspiegel, 4.10.2007.
- Schröder, Richard (2007). Brauchen wir ein nationales Freiheits- und Einheitsdenkmal? Deutschland-Archiv: Zeitschrift für das vereinigte Deutschland. 40. Jahrgang, Band 1, S. 131 – 136.
- Friedrich, Detlef (1998). Wieder Zoo für Wilhelm zwei? Berliner Zeitung, 9.11.1998.
- Deutsche Gesellschaft, Initiative zur Errichtung eines Nationalen Freiheits- und Einheitsdenkmals, siehe <http://www.deutsche-gesellschaft-ev.de/edenkmal.php>
- Ausschreibung Denkmalswettbewerb der Stiftung Aufarbeitung, siehe <http://www.stiftung-aufarbeitung.de/start/wettbewerb07>

Gesundheitswesen – Sport

Gendoping

von Susanne Donner, Bettina Jonas, Fachbereich WD 8

Gendoping bezeichnet einen genterapeutischen Eingriff, bei dem die **menschliche Erbsubstanz verändert wird**, um die sportliche Leistungsfähigkeit zu verbessern. Das Gendoping ist eine neue Form des Dopings, die bislang nicht in größerem Umfang nachgewiesen werden konnte. Präventiv werden jedoch bereits Tests für Gendoping entwickelt. Gendoping ist zudem in der „Liste verbotener Wirkstoffe und Methoden“ der Nationalen Anti Doping Agentur Deutschland (NADA) aufgeführt und somit im Leistungssport verboten.

Wie funktioniert Gendoping?

Unter Gendoping werden **genterapeutische Verfahren** zusammengefasst, bei denen in das Erbgut menschlicher Zellen neue Genabschnitte eingebracht werden, die eine Steigerung der sportlichen Leistungsfähigkeit bewirken. Dieser Effekt kann direkt erfolgen, indem das eingefügte Genmaterial den Bauplan für eine Substanz enthält, welche die Leistungsfähigkeit erhöht. Jedoch ist auch eine **indirekte** Wirkung möglich: Das eingefügte Genmaterial kann den Bauplan für eine Substanz enthalten, der zum Beispiel wiederum ein Gen aktiviert, das die Leistungsfähigkeit erhöht. Die Wirkung würde damit über eine Art Dominoeffekt erzielt.

Um das fremde Erbmaterial in die Zellen einzuschleusen, werden **Gen-fähren** verwendet. Dies können entschärfte Viren und andere Konstrukte sein.

Stand der Entwicklungen

Mittlerweile wurden mehr als siebenzig Genvarianten im menschlichen Erbgut gefunden, die mit einer besonderen körperlichen Leistungsfähigkeit in Verbindung gebracht werden. Dabei steht jedoch längst fest, dass nicht ein einzelnes Gen die sportlichen Fähigkeiten bestimmt, – beispielsweise gibt es kein einzelnes Gen für besonders gute Sprinter – sondern eine Vielzahl von Genen und nicht-genetischen Eigenschaften. Den einzelnen Erbmerkmalen kommt daher nur ein begrenzter Beitrag für die Leistungsfähigkeit zu.

Mit Blick auf die Prävention wird vielfach betont, dass Forschung mit dem Ziel des Gendopings sich oft nicht als solche identifizieren lässt, da experimentelle medizinische Gentherapien etwa gegen Blutarmut, rheumatoide Arthritis oder Muskelschwund auch zur Leistungssteigerung missbraucht werden können. Entsprechende Gentherapien können die Muskeln aufbauen bzw. die Zahl an roten Blutkörperchen erhöhen. Als primäres Ziel von Gendoping wurden von Fachleuten bislang sieben Botenstoffe bzw. deren zugehörige Baupläne im Erbgut (entsprechende Genabschnitte) ausgemacht: Dies sind Erythropoetin (erhöht die Zahl der roten Blutkörperchen), Myostatin (erhöht die Muskelmasse), insulinähnliche Wachstumsfaktor IGF-1 (regt das Muskelwachstum an), „Peroxisome-proliferator-activated“-Rezeptoren (regen die Aufnahme von freien Fettsäuren in Fettzellen an), humaner Wachstumsfaktor hGH (stimuliert das Zellwachstum), vaskularer endothelialer Zellwachstumsfaktor (regt Wachstum von Blutgefäßen an und erhöht dadurch die Sauerstoffversorgung).

Ein erster Hinweis auf Missbrauch mit einem Gendoping-Präparat wurde 2006 bekannt. In E-Mails eines deutschen Leichtathletiktrainers wurde wiederholt das Therapeutikum **Repoxygen** erwähnt. Er musste sich vor diesem Hintergrund 2006 vor dem Magdeburger Amtsgericht wegen des Verdachtes auf einen Verstoß gegen das Arzneimittelgesetz verantworten. Repoxygen wird direkt in den Muskel gespritzt und verändert dort durch Einfügen eines Genabschnitts indirekt die Aktivität des Gens für Erythropoetin (EPO). Im Endeffekt entsteht so mehr EPO, die Vermehrung der roten Blutkörperchen wird angeregt. Es kann mehr Sauerstoff aufgenommen werden und die Ausdauer steigt. Die britische Gentechnologiefirma Oxford Biomedica erforschte Repoxygen vor einigen Jahren als Therapeutikum bei Blutarmut, verfolgte den Ansatz jedoch nicht weiter. Repoxygen wurde bislang offiziell nur an Mäusen und Affen getestet, bei denen die Zahl der roten Blutkörperchen um 80 Prozent zunahm. Allerdings traten auch erhebliche Nebenwirkungen auf.

Risiken des Gendopings

Da das Gendoping auf einem gentherapeutischen Eingriff beruht, gehen damit ähnliche Unwägbarkeiten einher wie mit der Gentherapie. Die Risiken werden beim Gendoping allerdings dadurch potenziert, dass prinzipiell nicht zugelassene Wirkstoffe eingesetzt werden können wie im Fall von Repoxygen. Mögliche Nebenwirkungen sind bei diesen nicht zugelassenen Wirkstoffen kaum vollständig untersucht und die Herstellung ist an keine Sicherheitsauflagen gebunden.

Ein zusätzliches Risiko gentherapeutischer Eingriffe resultiert daraus, dass nicht exakt gesteuert werden kann, an welche Stelle des Erbguts der neue Genabschnitt eingefügt wird. Je nach Position im Erbgut können sich andere Folgen ergeben, da eine Interaktion mit benachbarten Genabschnitten auftritt. Aus diesem Grund starben in der Vergangenheit drei von achtzehn Kindern mit einer angeborenen Immunerkrankung nach einer Gentherapie an den Folgen einer Leukämie.

Nebenwirkungen des Gendopings wiegen vermutlich besonders schwer, da es zu einer langfristigen ggf. lebenslangen Modifikation des Erbgutes führt. Beim klassischen Doping klingen Nebenwirkungen häufig nach Beendigung der Einnahme des Dopingmittels ab.

Da die für das Gendoping in Frage kommenden Botenstoffe auch für die Steuerung anderer Körperfunktionen wichtig sind, wird deren genetische Veränderung mit hoher Wahrscheinlichkeit auch andere Körperfunktionen beeinflussen. So ist der Botenstoff IGF-1 maßgeblich am Wachstum sämtlicher Körperzellen, nicht nur der Muskelzellen beteiligt.

Die Folgen eines gentherapeutischen Eingriffs mit gesteigerter EPO-Produktion wurden bereits an Mäusen untersucht. Diese Tiere wiesen eine verkürzte Lebensdauer und Schädigungen an mehreren Organen und dem Nervensystem auf. Nebenwirkungen, die bei weiteren Studien mit Repoxygen auftraten, sind allergische Reaktionen, die Verdickung des Blutes, Bluthochdruck, Thrombosen, schwere Anämien infolge einer Autoimmunreaktion und Herzversagen.

Die spezifischen Auswirkungen variieren zwar je nach Präparat. Insgesamt werden die Risiken des Gendopings aber aufgrund der obigen Annahmen in der Fachliteratur als deutlich höher eingeschätzt als bei herkömmlichem Doping.

Nachweis von Gendoping

Um Gendoping direkt nachweisen zu können, müssen die fremden Genabschnitte aufgespürt werden. Da diese nicht immer im Blut zu finden sind, reicht in einigen Fällen eine Blutuntersuchung nicht aus. Zwar kann ein Missbrauch auch durch eine genetische Untersuchung der Muskelzellen festgestellt werden. Aber dafür müsste in einem invasiven Eingriff (Biopsie) Muskelgewebe entnommen werden, was den Sportlern in der Regel nicht zugemutet werden kann. Weitere Verfahren befinden sich daher in der Entwicklung.

Ein Test, der Spuren fremder Genabschnitte im Blut aufspürt, wird vom Universitätsklinikum Tübingen entwickelt. Dabei wird ausgenutzt, dass das eingeschleuste Erbmaterial anders aufgebaut ist als das natürliche menschliche Erbgut (Fehlen von Introns). Andere Tests beruhen darauf,

dass die Botenstoffe, die aus einem künstlich eingefügten Genabschnitt gebildet werden, sich geringfügig von den natürlichen Botenstoffen unterscheiden. Ein indirekter Beleg für Gendoping wäre auch der Nachweis von Genfähen im Blut.

Generell stellt es jedoch eine große Herausforderung dar, Gendoping bei Sportlern aufzudecken. In der Welt-Anti-Doping-Agentur WADA wird daher diskutiert, ein Profil der Aktivität der Gene jedes Sportlers (über ein Genexpressionsprofil oder indirekt über einen Blutpass) zu speichern und bei Dopingkontrollen lediglich zu prüfen, ob dieses verändert ist. Eine Veränderung würde Gendoping oder herkömmliches Doping vermuten lassen.

(Lfd. Nr. 08/07 vom 14.02.2007)

Quellen:

- Schneider, Angela; Friedmann, Theodore (2006). Gene Doping in Sports: The Science and Ethics of Genetically Modified Athletes. Elsevier Academic Press, In: Advances in Genetics, Bd. 51.
- Haisma, H.; de Hon, O. (2006). Gene Doping. In: Int J Sports Med, 2006; Bd. 27: 257-266.
- Reinberger, Stefanie (2004). Muskeln nach Maß. In: Spektrum der Wissenschaft, August 2004, 95-97.
- Alexander, I. E.; Trent, R. J. (2006). Gene therapy in sport. In: Br J Sports Med, 2006, 40: 4-5.

Allergiebekämpfung

Der Aktionsplan gegen Allergien des Bundesverbraucher-schutzministeriums

von Katja Meyer zu Heringsdorf, Fachbereich WD 5

Nicht nur im Frühjahr leiden Menschen unter Allergien. Auslöser können Pollen, aber auch Hausstaubmilben, Lebensmittel, Duftstoffe und vieles mehr sein. Von einer **Allergie** spricht man dabei, wenn die körpereigene Abwehr (Immunsystem) auf normalerweise harmlose Stoffe in der Umwelt, wie z. B. Blütenstaub (Pollen) oder Eiweiße in Lebensmitteln, überreagiert. Daneben treten sogenannte **Pseudoallergien** z. B. in Form von Überempfindlichkeiten gegen bestimmte Nahrungsmittelzusätze auf.

Der **Aktionsplan gegen Allergien**, den Minister Seehofer am 13. März 2007 vorgestellt hat, stellt fest, dass Allergien erhebliche Kosten für die Betroffenen, das Gesundheitswesen und die Volkswirtschaft verursachen, da nicht nur die Lebensqualität der Betroffenen und ihrer Familien beeinträchtigt sei, sondern auch die Leistungsfähigkeit gemindert werde. Der Aktionsplan soll das Allergierisiko in der Bevölkerung senken und Lebensmittel-, Kontakt- und Atemwegsallergien vorbeugen. Insgesamt soll die Lebensqualität von Allergikern verbessert werden. Noch im Herbst 2007 will Bundesminister Seehofer zu einer verbraucherpolitischen Konferenz des Ministeriums zu Allergien einladen und den Aktionsplan mit Akteuren aus Wissenschaft, Verbraucher- und Fachverbänden, Krankenkassen, Politik, Ländern und der Wirtschaft diskutieren und ergänzen.

Der Aktionsplan enthält sechs Handlungsschwerpunkte:

Handlungsschwerpunkt 1: „Essen und Genuss“

Aufgrund der Richtlinie 2003/89/EG vom 10. November 2003 (Amtsblatt L 308/15ff) wurde die Kennzeichnung von Allergenen in Lebensmitteln bereits deutlich verbessert. Seit dem 25. November 2005 müssen bestimmte Hauptallergene von den Lebensmittelherstellern auf den Produktverpackungen ausführlich angegeben werden. Hierzu gehören glutenhaltiges Getreide, Krebstiere, Eier, Fisch, Erdnüsse, Soja, Milch, verschiedene Nussarten, Sellerie, Sesamsamen und deren Erzeugnisse sowie Schwefeldioxid. Hiervon nimmt die Richtlinie 2005/26/EG vom 21. März 2005 (Amtsblatt L 75/33f.) vorläufig bis zum 25. November 2007 bestimmte Stoffe, wie z.B. Maltodextrine oder Glukosesirup auf Weizenbasis, aus. Zusätzlich müssen auf dem Etikett jetzt alle Zutaten angegeben werden, die mehr als 2% des Lebensmittels ausmachen.

Handlungsbedarf ergibt sich ausweislich des Aktionsplans u.a. daraus, dass lose verkaufte Ware nicht gekennzeichnet sein muss. Auch drucken Hersteller gelegentlich pauschal Warnhinweise auf ihre Produkte auf, was die Wahlmöglichkeiten von Allergikern zusätzlich einschränkt. Der Aktionsplan stellt fest, dass in der Landwirtschaft die Möglichkeiten, Allergene in Lebensmitteln zu vermeiden, noch zu wenig genutzt würden. Durch Maßnahmen im Bereich der Forschung, durch freiwillige Vereinbarungen mit der Wirtschaft und durch Gespräche mit der Lebensmittelwirtschaft soll diesen Schwierigkeiten abgeholfen werden. Schließlich soll die EG-rechtliche Kennzeichnungspflicht für Lupine und Weichtiere zügig national umgesetzt werden.

Handlungsschwerpunkt 2: „Schönheit und Pflege“

Bereits nach geltendem Recht dürfen bestimmte allergene Duftstoffe in Kosmetika und Wasch- bzw. Reinigungsmitteln nicht oder nur eingeschränkt verwendet werden. Außerdem muss die Verwendung von 26 Duftstoffen mit teils hohem allergenem Potenzial von bestimmten Grenzwerten an gekennzeichnet werden. Handlungsbedarf ergibt sich hier einerseits daraus, dass die Aufklärung der Verbraucher zu den Kennzeichnungsregeln verbesserungsbedürftig ist, und andererseits aus der Beliebtheit von Tätowierungen und z.B. Permanent Make-Ups, durch die auch allergene Farbbestandteile in oder unter die Haut eingebracht werden können. Hier sollen die Aufklärung aber auch die Auswahl an allergenarmen Produkten verbessert werden. Außerdem ist beabsichtigt, die Tätowiermittelverordnung zu ändern.

Handlungsschwerpunkt 3: „Kleidung und Spielzeug“

Auf diesem Feld geht es vor allem um die Vermeidung von Kontaktallergien durch Farb-, Gerb- und Duftstoffe. Bei Schmuck ist insofern bereits eine Regelung getroffen, als für das Hauptallergen Nickel ein EU-weiter Grenzwert für Ohrstecker und Piercings gilt. Andere Stoffe – Chromat im Leder und einige allergene Dispersionsfarbstoffe in der Kleidung – werden in der europäischen Textilindustrie nur noch begrenzt verwendet. Hier bilden Textilrecycling oder Importe eine Problemquelle. In Bezug auf Spielzeug besteht ausweislich des Aktionsplans noch Forschungsbedarf im Hinblick auf allergene Risiken.

In diesem Schwerpunkt soll zum einen die Forschung zu Allergenen in Kleidung und Spielzeug angeregt werden. Zum anderen ist geplant, Gespräche mit der Wirtschaft über Handlungsmöglichkeiten wie z.B. die Erweiterung von Textilsiegeln u.ä. zu führen. Kleidung und Spielzeug sollen EU-weit sicherer werden.

Handlungsschwerpunkt 4: „Draußen und unterwegs“

Pollen, Tierhaare und Hausstaubmilben sind häufige Allergene. Passivrauchen, z.B. in Gaststätten, erhöht die Allergieanfälligkeit von Kindern. Die Situation wird nach den Feststellungen im Aktionsplan durch eine neu eingeschleppte Ambrosia-Art, die ein sehr starkes Allergen enthält, verschlechtert. Der Aktionsplan sieht verschiedene Maßnahmen vor, um die Ausbreitung von Ambrosia einzudämmen, Empfehlungen zum Umgang mit allergieauslösenden Pflanzen zu erarbeiten, allergikerfreundliche Angebote bei dem Hotel- und Gaststättenverband und den Verkehrsunternehmen anzuregen und den Nichtrauchererschutz zu verbessern.

Handlungsschwerpunkt 5: „Monitoring“

Ziel der Bemühungen in diesem Handlungsschwerpunkt ist der Aufbau eines systematischen Allergie-Monitorings in Deutschland, an dem es bislang fehlt. Zur Erreichung dieses Ziels sind Maßnahmen im Bereich Informationserfassung und Forschungsförderung vorgesehen.

Handlungsschwerpunkt 6: „Kommunikation“

Als Problemfeld wird im Aktionsplan die Zergliederung der vorhandenen Informationsangebote in Informationen für häufig kleine Zielgruppen mit bestimmten Allergieformen identifiziert. Der Aktionsplan enthält hierzu Maßnahmen, um möglichst vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern ein echtes Hilfsangebot zu bieten, Allergieprävention in Fachkreisen zu fördern und insgesamt zu einem Mehrwert gegenüber den bestehenden Angeboten zu kommen. Auch die für Herbst 2007 geplante Konferenz gehört in diesen Kontext.

(Lfd. Nr. 19/07 vom 13.04.2007)

Quellen:

- Claus-Martin Gaul, Informationen zu Lebensmittelallergien/Entwicklung der Häufigkeit von Allergien in Deutschland, Sachstand vom 12.1.2007, WD 5 – 001/07.
- Aktionsplan gegen Allergien: Aufklären, Informieren, Kennzeichnen, Pressemitteilung Nr. 043 des BMVEL vom 13. März 2007.
- Aktionsplan gegen Allergie:
http://www.bmelv.de/cln_044/nn_754188/DE/02-Verbraucherschutz/Gesundheit/Allergien/AktionsplangegegenAllergien.html_nnn=true.
- Stressfrei essen, Flyer vom aid infodienst, (http://www.aid.de/downloads/flyer_allergienkennzeichnung.pdf).
- Deutsche Gesellschaft für Ernährung, Lebensmittelkennzeichnung, Meldung vom 15.11.2005.

Gendiagnostik: Anwendungen, Entwicklungen und Regelungsbedarf

von Susanne Donner, Laura Weißwange, Fachbereich WD 8

Gentests gewinnen zunehmend an Bedeutung. Ihre Zahl ist von 1996 bis 2004 ständig gestiegen und lag 2004 bei gut 300.000 Analysen. Zudem weisen Gentests einige Besonderheiten gegenüber anderen medizinischen Tests auf. Daher hat es in der Vergangenheit mehrere politische Initiativen gegeben, ein Gentest- bzw. **Gendiagnostikgesetz** zu verabschieden, zuletzt mit einem Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drs. 16/3233). Auch im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD wird eine gesetzliche Regelung in Aussicht gestellt. Am 7. November 2007 findet eine Anhörung im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages zur Gendiagnostik statt. In der Schweiz, Norwegen und Österreich gibt es bereits entsprechende Gesetze.

Stand der Anwendungen von Gentests

Gentests werden in erster Linie in der Medizin und in der Kriminalistik eingesetzt. Die Gene eines Ungeborenen können mit einer Fruchtwasser-, Nabelschnurblut- oder Mutterkuchenprobe auf Erbkrankheiten – etwa das Down-Syndrom, Muskelatrophie oder Hämophilie – untersucht werden (**pränataler Gentest**). Weiterhin ist es bei einer künstlichen Befruchtung möglich, einen Gentest am Embryo durchzuführen, bevor er in die Gebärmutter eingesetzt wird (**Präimplantationsdiagnostik**). Dies ist jedoch in Deutschland laut Embryonenschutzgesetz verboten. Nach der Geburt werden Gentests zur Diagnose von Krankheiten, z. B. einer Milchzuckerunverträglichkeit, eingesetzt (**diagnostischer Gentest**). Mit solchen Tests kann man auch bei Erkrankungen mit mehreren Therapien wie Krebs die wirksamste ermitteln. Ebenso kann ein Gentest auch ohne Symptome zur Vorsorge durchgeführt werden (**prädiktiver Gentest**). Dies geschieht z. B. bei Erkrankungen mit erblicher Komponente, etwa um das Risiko einer Thrombose (Blutgerinnsel) abzuklären. Überdies werden Gentests angewandt, um Straftäter zu überführen (**forensischer Gentest**). Weiterhin lässt sich mit den Tests der leibliche Vater eines Kindes ermitteln (**Vaterschaftstests**).

Derzeit sind etwa 3.500 Veränderungen in einem Gen bzw. Genabschnitt bekannt, die Krankheiten auslösen können (**monogenetische Erkrankungen**). Die meisten dieser Krankheiten sind sehr selten. Daher werden längst nicht für alle Tests angeboten. 2006 gab es in Deutsch-

land für 678 Krankheiten entsprechende Analysen. Es wird jedoch erwartet, dass ihre Zahl weiter zunimmt.

Dem gegenüber sind bei komplexen Erkrankungen bisher nur wenige relevante Genveränderungen bekannt: Z. B. sind Herz-Kreislaufkrankungen, Krebs, Diabetes und Demenzerkrankungen weder rein erblich bedingt noch liegt der genetische Beitrag in nur einem veränderten Gen. Außerdem kommen Risikofaktoren wie Lebensstil, Ernährung und Umwelteinflüsse hinzu (**multifaktorielle Erkrankungen**). Der häufigste in Deutschland durchgeführte Gentest für eine multifaktorielle Erkrankung betrifft das Thromboserisiko: Er zeigt eine Veränderung im Gen für den Gerinnungsfaktor-V-Leiden auf. Rauchen und die Anti-Baby-Pille zählen jedoch ebenso zu den Risikofaktoren. Erweist sich das genetische Risiko als erhöht, kann der Betroffene seinen Lebensstil in der Weise verändern, dass seine persönliche Erkrankungsgefahr so gering wie möglich ist. Ein weiteres Beispiel für einen Gentest bei einer multifaktoriellen Erkrankung ist die Erbgutanalyse zur Abklärung des Osteoporoserisikos.

Besondere Charakteristika von Gentests

Wenn bereits Symptome bestehen, können Gentests dazu beitragen, die richtige Diagnose zu stellen. Prädiktive Tests liefern dem gegenüber meist nur eine **Wahrscheinlichkeitsaussage**. Zudem kann der Zeitpunkt des Krankheitsausbruchs in der Regel nicht vorhergesagt werden. So besagt ein positiver Gentest für Chorea Huntington, dass die Nervenerkrankung im Laufe des Lebens tatsächlich ausbrechen wird. Ein positiver Befund eines Brustkrebsgentests bedeutet, dass der Betroffene mit einer Wahrscheinlichkeit von 40 bis 80 Prozent einen Tumor entwickelt. Bei einem positiven Gentest auf die Eisenspeicherkrankheit (Hämochromatose), die zu schweren Organschäden führt, entwickelt maximal jeder zweite, mindestens aber jeder zwanzigste zu Lebzeiten Symptome. Allerdings können die Organschäden mit regelmäßigem Aderlass verhindert werden.

Der **Umgang mit der Unsicherheit** bei prädiktiven Tests kann Betroffene und deren Angehörige einerseits psychisch stark belasten. Andererseits kann der Erkrankung mit dem Wissen um ein entsprechendes Risiko in einigen Fällen wirksam vorgebeugt werden. So werden Gentests umso häufiger in Anspruch genommen, je mehr Präventionsmaßnahmen und Behandlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen.

Humangenetiker fordern aufgrund der Unsicherheit, die mit den Ergebnissen von Gentests einhergeht, eine umfassende **genetische Beratung** der Betroffenen vor dem Test, die bisher aber nur bei der Familienplanung und Schwangerschaftsvorsorge fester Bestandteil des Leis-

tungskataloges der gesetzlichen Krankenkassen ist. Dies schlägt sich in der Entwicklung der Gendiagnostik nieder: Während die Zahl des Gentests von 1996 bis 2004 zugenommen hat, ist die Zahl der Beratungen im gleichen Zeitraum nicht in der gleichen Weise gestiegen.

Regelungsbedarf in der Diskussion

In der Diskussion um ein Gendiagnostikgesetz geht es in erster Linie um Risiken und Nutzungsmöglichkeiten prädiktiver Gentests. Vielfach wird eine Regelung gefordert, die eine **Diskriminierung** und Stigmatisierung des Betroffenen als „Quasi-Kranker“ aufgrund eines Gentest-Befundes verhindert. Ohne ein solches Verbot, so die Befürchtungen, könnte ein Ausschluss vom Versicherungsschutz (Lebens-, Pflege- und Krankenversicherungen) erfolgen oder die Durchführung eines Gentests zur Vorbedingung für ein Beschäftigungsverhältnis gemacht werden. Bislang existiert eine freiwillige Selbstverpflichtungserklärung der privaten Versicherungswirtschaft, wonach Gentests bis 2011 nicht zur Voraussetzung eines Vertragsabschlusses gemacht werden. Das österreichische Gentechnik-Gesetz verbietet es Arbeitgebern, Gentests von Arbeitssuchenden oder Arbeitnehmern zu verlangen.

Auch das Recht auf **(gen)informationelle Selbstbestimmung** wird im Zusammenhang mit Gentests diskutiert. Gemeint ist hier die Kenntnis der eigenen genetischen Konstitution („Recht auf Wissen“). Gleichzeitig soll aber auch die Möglichkeit eines „Rechtes auf Nichtwissen“ eingeräumt werden. Dies wird damit begründet, dass prädiktive Gentests nur eine Wahrscheinlichkeitsaussage über das Eintreten einer Krankheit liefern und somit der Betroffene zwischen dem Nutzen und den eventuellen Belastungen infolge des Wissens abwägen muss. Eine umfassende **genetische Beratung** wird hierfür als Voraussetzung angesehen. Problematisch ist weiterhin, dass genetische Daten automatisch auch Aussagen über die Erbanlagen der Familienangehörigen liefern. So kann etwa ein Familienmitglied einen Test durchführen wollen, während ein anderes dieses mit Verweis auf sein Recht auf Nichtwissen ablehnt.

Im Kern der Diskussion steht auch die Einhaltung von **Qualitätsstandards**, auch deshalb, weil immer mehr Unternehmen Gentests über das Internet anbieten. Bei solchen Internet-Tests wird ein Abstrich der Mundschleimhaut an ein Labor gesandt und das Ergebnis per Post übermittelt. Um zu vermeiden, dass die Befunde ohne fachliche Qualifikation und die Ergebnisse ohne Aufklärung übermittelt werden, wird gefordert, dass nur Ärzte oder qualifizierte Fachärzte Tests in Auftrag geben und den Befund erläutern dürfen. Weiterhin existieren Vorschläge, bestimmte Mindeststandards bei der Durchführung vorzugeben

und Gentests an medizinische Zwecke zu binden, um einer „Wellness-Diagnostik“ entgegen zu wirken. Es wurde ferner angeregt, eine unabhängige Ethik-Kommission mit der Kontrolle der Standards zu beauftragen. Möglich wäre auch ein Zulassungsverfahren für Gentests oder entsprechende Labore, um Mindeststandards sicherzustellen.

(Lfd. Nr. 58/07 vom 06.11.2007)

Quellen und weiterführende Literatur:

- Propping, Peter; u. a. (2006). Prädiktische genetische Testverfahren. DRZE.
- Müller, Hansjakob (2005). Gentests. Antworten und Fragen aus der medizinischen Praxis. S. Karger Verlag.
- Schmidtke, Jörg et al. (2007). Gendiagnostik in Deutschland. Status quo und Problemerkundung. Forschungsberichte der Interdisziplinären Arbeitsgruppen der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Berlin.
- Steinhoff, Christine (2004). Gentests. Der aktuelle Begriff. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 15.06.2004, Berlin.

Internationales Recht

Sezessionsrecht, Staatswerdung und Anerkennung von Staaten

von Dr. Anja Schubert, Oliver Unger, Fachbereich WD 2

Vor dem Hintergrund des nach wie vor ungeklärten zukünftigen Status des Kosovo stellt sich einmal mehr die Frage nach der Existenz und den Voraussetzungen eines völkerrechtlichen Sezessionsrechts. In diesem Zusammenhang ist auch zu fragen, welche Anforderungen ein Herrschaftsverband erfüllen muss, um als Staat im Sinne des Völkerrechts zu gelten, und welche Wirkung der Anerkennung eines Staates durch Drittstaaten zukommt.

1. Völkerrechtliches Sezessionsrecht

Unter Sezession (Abtrennung) versteht man einen Fall der Staatenachfolge, bei dem ein Teilgebiet unabhängig wird und der alte Staat – mit nunmehr verkleinertem Staatsgebiet – als Völkerrechtssubjekt fortbesteht. Geht die Sezession von einer Gruppe von Menschen aus, welche auf einem zusammenhängenden Gebiet ansässig sind, ethnische, kulturelle und sonstige Gemeinsamkeiten aufweisen, über ein entsprechendes Zusammengehörigkeitsgefühl verfügen und somit als „Volk“ anzusehen sind, steht die Sezession im Spannungsfeld zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker einerseits und der Souveränität des alten Staates in besonderer Ausprägung seiner territorialen Integrität andererseits. Staaten haben seit jeher das Recht zur Wahrung ihrer Existenz, und zwar gerade innerhalb der bestehenden territorialen Grenzen (vgl. auch Art. 2 Nr. 1 VN-Charta). Zugleich gilt das gewohnheitsrechtlich verankerte und jeweils in Art. 1 der beiden VN-Menschenrechtspakte von 1966 niedergelegte Recht jedes Volkes auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts kann ein Volk über seinen inneren und äußeren Status entscheiden. Ob das Selbstbestimmungsrecht in letzter Konsequenz auch das Recht zur – u. U. gewaltsamen – Sezession umfasst, ist umstritten. So steht die **internationale Staatengemeinschaft** einem Sezessionsrecht außerhalb des Kontextes der Entkolonialisierung ausgesprochen distanziert gegenüber. Das überwiegende **völkerrechtliche Schrifttum** lehnt dagegen ein Recht auf Sezession nicht vollständig ab, betont aber mit Blick auf die Bedeutung des Souveräni-

tätsprinzips, dass ein Volk sich zunächst stets mit partieller Selbstbestimmung im Rahmen autonomer oder föderaler Strukturen zufrieden geben muss. Ein Sezessionsrecht bestehe somit nur als ultima ratio in Ausnahmesituationen – etwa bei evidenter und eklatanter Verletzung fundamentaler Menschenrechte wie z. B. Völkermord, Vertreibung und ethnischer Säuberung. Mit den Voraussetzungen, unter denen eine unter **internationaler Verwaltung** stehende Volksgruppe ein Sezessionsrecht ausüben kann, hat sich die völkerrechtliche Literatur dagegen – soweit ersichtlich – bisher nicht eingehend auseinandergesetzt. Gemäß den vereinzelt hierzu ergangenen Stellungnahmen hängt die Rechtmäßigkeit einer Sezession von einer Einschätzung der weiteren Entwicklung ab, die vor allem die menschenrechtliche Situation auf Seiten des sezessionswilligen Volkes im Falle eines Verbleibs im alten Staatsgefüge, z. T. aber auch mögliche Folgewirkungen einer Sezession auf Nachbarstaaten und auf die weitere Region in den Blick nimmt. Eine solche Einschätzung sei jeweils vor dem Hintergrund der aktuellen Situation zu treffen, wobei jedoch auch zurückliegende Ereignisse als Indikatoren für eine langfristige Entwicklung Berücksichtigung finden könnten.

2. Völkerrechtlicher Staatsbegriff

Während über die konkreten Voraussetzungen eines völkerrechtlichen Anspruches auf Sezession Uneinigkeit herrscht, ist sich die völkerrechtliche Literatur weitgehend einig, dass für die Wirksamkeit einer Sezession jedenfalls gewährleistet sein muss, dass das in die Unabhängigkeit strebende Gebilde tatsächlich als Staat fortbestehen kann. Das Völkerrecht folgt dabei einem eigenen – vom Verfassungsrecht zu unterscheidenden – Staatsbegriff. So ist ein politisch und rechtlich organisierter Gebiets- und Personenverband nach der von Georg Jellinek entwickelten „**Drei-Elementen-Lehre**“ nur dann ein Staat im Sinne des Völkerrechts, wenn eine – nach außen nur an das Völkerrecht gebundene, nach innen autonome – Gewalt vorliegt, die einem (Staats-)Volk und einem abgetrennten (Staats-)Gebiet zugeordnet ist. Dabei ist als **Staatsgebiet** die durch Grenzen gekennzeichnete Zusammenfassung geographischer Räume unter eine gemeinsame Rechtsordnung anzusehen. Eine exakte Grenzziehung ist nicht notwendig. Vielmehr genügt das Vorliegen eines unbestrittenen Kerngebietes. Unter einem **Staatsvolk** versteht man einen auf Dauer angelegten Verband von Menschen, über den der Staat die Hoheitsgewalt (Gebiets- und Personalhoheit) innehat. Auf sprachliche, ethnische, religiöse oder kulturelle Homogenität kommt es nicht an. Ein Mindestmaß an Zugehörigkeitsgefühl, das jedenfalls die Mehrheit der Bevölkerung auf einem bestimm-

ten Gebiet verbindet, dürfte jedoch erforderlich sein. Schließlich bedeutet **Staatsgewalt** die Fähigkeit, eine Ordnung auf dem Staatsgebiet zu organisieren (Verfassungsautonomie/innere Souveränität) und nach außen selbständig und von anderen Staaten rechtlich unabhängig im Rahmen und nach Maßgabe des Völkerrechts zu handeln (äußere Souveränität). Die Staatsgewalt setzt ein Mindestmaß an Effektivität voraus, d.h. sie muss sich tatsächlich durchgesetzt haben.

3. Völkerrechtliche Anerkennung von Staaten

Je schwieriger die Beurteilung eines territorialen Gebildes als Staat und je stärker die Zweifel an der Staatsqualität sind, desto größer ist die Bedeutung der Anerkennung durch die internationale Staatengemeinschaft. Die Anerkennung als Staat ist die Erklärung eines bereits bestehenden Völkerrechtssubjektes, dass es sich bei dem anzuerkennenden Herrschaftsverband tatsächlich um einen Staat im Sinne des Völkerrechts und damit um ein Völkerrechtssubjekt handelt. Die Anerkennung ist eine Entscheidung, die im freien Ermessen der Staaten liegt und häufig infolge politischer, wirtschaftlicher oder militärischer Erwägungen getroffen wird. Nach allgemeiner völkerrechtlicher Ansicht entfaltet die Anerkennung jedenfalls **Wirkung inter partes**, d.h. der anerkennende Staat kann dem neuen Staat nicht entgegenhalten, er sei kein Völkerrechtssubjekt und könne deshalb z.B. keine völkerrechtlichen Verträge abschließen. Das völkerrechtliche Schrifttum ging lange Zeit davon aus, dass ein Staat ohne die (mehrheitliche) Anerkennung anderer Staaten nicht entstehen könne, selbst wenn die Staatsmerkmale objektiv vorhanden seien; nach dieser Ansicht wäre eine Anerkennung durch Dritte somit rechtsbegründend, d.h. konstitutiv. Demgegenüber geht die heute herrschende Meinung davon aus, dass die Existenz eines Staates als Völkerrechtssubjekt unabhängig vom Rechtsakt der Anerkennung sei, der Anerkennung also nur eine **deklaratorische Wirkung** zukomme. Bestehen allerdings – wie regelmäßig im Falle von Sezessionen – Zweifel am Vorliegen der Staatsmerkmale, so sind auch Vertreter der deklaratorischen Theorie überwiegend der Ansicht, dass der Anerkennung in engem Rahmen konstitutive Wirkung zukommt. So dürfe eine Anerkennung bereits dann erfolgen, wenn die Staatsgewalt zwar noch nicht ganz gefestigte Konturen aufweise, sich aber bereits in hohem Maße realisiert habe. Erfolge die Anerkennung dagegen vor diesem Zeitpunkt (vorzeitige Anerkennung), so stelle sie einen (völkerrechtswidrigen) Eingriff in die inneren Angelegenheiten des alten Staates dar.

Ergänzend sei angemerkt, dass die **Europäischen Gemeinschaften** 1991 Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und

in der Sowjetunion sowie zu Jugoslawien verabschiedet haben, welche qualitative Kriterien enthalten, die weit über die traditionelle Anerkennungspraxis der einzelnen Staaten hinausgehen. Aus ihrer vorwiegend politischen Natur wird in der völkerrechtlichen Literatur allerdings überwiegend geschlossen, dass es sich bei diesen Kriterien nicht um objektive Voraussetzungen für eine völkerrechtliche Anerkennung handelt, sondern um rein politische Bedingungen für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen.

(Lfd. Nr. 47/07 vom 17.09.2007)

Ausgewählte Quellen:

- Ipsen, Knut (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004.
- Herdegen, Matthias, Völkerrecht, 6. Aufl., München 2007.
- Tomuschat, Christian, Secession and Self-Determination, in: Marcelo G. Kohen (Hrsg.), Secession - International Law Perspectives, Cambridge 2006, S. 23 ff.
- Weber, Sebastian, Das Sezessionsrecht der Kosovo-Albaner und seine Durchsetzbarkeit, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) Bd. 43 (2005), S. 494 - 512.

Jugend – Familie – Frauen

Kindesvernachlässigung

von Alexandra zu Bentheim, Fachbereich WD 9

In den letzten Jahren hat in Deutschland die Aufdeckung einiger schwerer Fälle von Kindesvernachlässigung, Kindesmissbrauch und Gewalt gegen Kinder das öffentliche Interesse stark erregt. Nach Schätzungen, auf die sich auch das Deutsche Jugendinstitut (DJI) und der Kinderschutzbund beziehen, sind etwa 5 – 10 % aller in Deutschland lebenden Kinder von Vernachlässigung betroffen. In anderen westlichen Industrienationen gestaltet sich die Situation in der Tendenz ähnlich. Einer Studie von Münder et al (2000) zufolge stellt Kindesvernachlässigung die mit Abstand häufigste Gefährdungsform der im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe bekannt werdenden Fälle von Kindeswohlgefährdung dar. Sexueller sowie körperlicher und seelischer Missbrauch kommen – auch wenn diese Tatbestände in der Öffentlichkeit eine wesentlich größere Aufmerksamkeit auf sich ziehen – seltener vor.

Begriffsbestimmung: In Anlehnung an die Definition des Kinderschutzbundes liegt Vernachlässigung dann vor, wenn die sorgeverantwortlichen Personen – bewusst oder unbewusst – die notwendige Versorgung und Fürsorge des Kindes andauernd oder wiederholt unterlassen. Die Lebensrealität vernachlässigter Kinder ist von chronischer Unterernährung, unzulänglicher Bekleidung, fehlender Gesundheitsversorgung, unbehandelten Krankheiten und gesteigerten Unfallgefahren geprägt. Auch im emotionalen Bereich kommt es aufgrund eines nicht hinreichenden oder ständig wechselnden Beziehungsangebotes zu erheblichen Beeinträchtigungen. Im Unterschied zu körperlichen Kindesmisshandlungen zeichnet sich Vernachlässigung in der Regel durch einen schleichenden Verlauf aus, bei dem sich Beeinträchtigungen der kindlichen Entwicklung erst allmählich zeigen.

Hintergründe und Hilfe: Die Gründe, die zur Vernachlässigung von Kindern durch ihre Eltern oder andere sorgeverantwortliche Personen führen, sind sehr vielschichtig. Häufig handelt es sich um eine Mischung aus individuellem Versagen, psychischen Belastungen, mangelnden Bewältigungsstrategien und sozialen und ökonomischen Ursa-

Formen von Vernachlässigung

körperliche Vernachlässigung	z. B. unzureichende Versorgung mit Nahrung, Flüssigkeit, sauberer Kleidung, im Wohnraum und im medizinischen Bereich
kognitive und erzieherische Vernachlässigung	z. B. Mangel an Konversation, Spiel und anregenden Erfahrungen, fehlende erzieherische Einflussnahme auf einen unregelmäßigen Schulbesuch, fehlende Beachtung eines besonderen und erheblichen Erziehungs- oder Förderbedarfs
emotionale Vernachlässigung	z. B. Mangel an Wärme in der Beziehung zum Kind, fehlende Reaktion auf emotionale Signale des Kindes
unzureichende Beaufsichtigung	z. B. Kind bleibt längere Zeit allein und auf sich gestellt, keine Reaktion auf eine längere unangekündigte Abwesenheit des Kindes

chen. Aufgrund der vielfachen Problembelastung halten Fachleute kurzfristige, punktuelle Hilfen daher nicht für ausreichend. Als wirksam erweisen sich mehrdimensionale Hilfearrangements, deren Schwerpunkt auf der Verbesserung der elterlichen Fürsorge- und Erziehungsfähigkeit sowie alltagspraktischer Unterstützung liegt.

Rechtliche Lage: Junge Menschen haben ein Recht auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1 Abs. 1 SGB VIII). Die Verantwortung für die Pflege und Erziehung und damit auch für den Schutz der Kinder liegt bei den Eltern (Art. 6 GG). Ein Eingriff seitens des Staates in das elterliche Sorgerecht besteht nach § 1666 BGB erst dann, wenn eine **Kindeswohlgefährdung** vorliegt. Diese einzuschätzen, stellt an das Fachpersonal hohe Anforderungen, da es sich bei der Kindeswohlgefährdung um einen unbestimmten Rechtsbegriff mit großem Interpretationsspielraum handelt. Auch wenn in einer Familie objektive pädagogische Mangelzustände erkennbar sind, die eine dem Wohl des Kindes entsprechende Erziehung nicht gewährleisten, muss nicht unbedingt eine Kindeswohlgefährdung im Sinne von § 1666 BGB vorliegen. In diesem Fall können den Personensorgeberechtigten lediglich Hilfen zur Erziehung (§ 27 SGB VIII) angeboten werden, die aber nicht angenommen werden müssen. Denn den Sorgeberechtigten und nicht dem betroffenen Kind steht der Rechtsanspruch auf diese Hilfen zu. Mit dem Ziel, den Schutz von Kindern und Jugendlichen bei Gefahren für ihr Wohl zu verbessern, wurde das Kin-

der- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) zum 1. Oktober 2005 novelliert. Der Schutzauftrag des Jugendamts ist u. a. in der Weise präzisiert worden, dass Informationen Dritter (z. B. Mitarbeiter in Kindertagesstätten und der Jugendarbeit) in den Prozess der Feststellung einer Kindeswohlgefährdung konkret einbezogen werden (§ 8a SGB VIII).

Politische Maßnahmen: Im Dezember 2006 hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend das Aktionsprogramm „Frühe Hilfen für Eltern und Kinder und soziale Frühwarnsysteme“ ins Leben gerufen. Ziel ist es, Risiken für Kinder möglichst frühzeitig zu erkennen und die Erziehungskompetenz ihrer Eltern zu verbessern. Im Fokus des Programms stehen vor allem Kinder bis zu etwa drei Jahren sowie Schwangere und junge Eltern in belastenden Lebenslagen. Um die Zielgruppe wirkungsvoll zu erreichen und fachlich kompetent begleiten zu können, ist ein bundesweiter Ausbau von Hilfsnetzen aus Hebammen, Kliniken, Ärzten und Jugendhilfe vorgesehen. Erste Projekte in fast allen Bundesländern sind bereits auf den Weg gebracht worden. Der Bund stellt für das Programm zehn Millionen Euro bereit.

(Lfd. Nr. 59/07 vom 13.11.2007)

Quellen:

- BMFSFJ (2006). Kurzevaluationen von Programmen zu Frühen Hilfen für Eltern und Kinder und sozialen Frühwarnsystemen in den Bundesländern. Abschlussbericht.
- Deutsches Jugendinstitut (DJI) (2006). Kindesvernachlässigung: früh erkennen – früh helfen! <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=556> [Stand: 07.11.2007].
- Deutscher Kinderschutzbund Landesverband Niedersachsen e.V. (2007). Kindesvernachlässigung: Erkennen – Beurteilen – Handeln.
- Kindler, Heinz (2006). Handbuch Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) (Hg.).
- Merten, Roland (2007). § 8a SGB VIII – Vom Neuerungswert des Altbekanntes. In: KJuG, 52, S. 33-35.
- Münder, Johannes; Schone, Reinhold (2000). Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Professionelles Handeln in Kindeswohlverfahren. Münster: Votum
- Schone, Reinhold (2007). Zu den Herausforderungen bei der Umsetzung des § 8a Abs. 2 SGB VIII. In: KJuG, 52, S. 36-41.

Länderkunde – Politische Landeskunde

Afrika – Ein Kontinent vor großen Herausforderungen

von Kolja Bartsch, Fachbereich WD 1

Wenn die Staats- und Regierungschefs der G8 vom 6. bis 8. Juni 2007 in Heiligendamm zu ihrem 33. Treffen zusammenkommen, wird ihr Programm unter dem Leitmotiv des globalen Wachstums und der Verantwortung für die sog. Entwicklungsländer stehen. Sie nehmen damit ein Thema wieder auf, das bereits den ersten Weltwirtschaftsgipfel der G6 1975 in Rambouillet bei Paris beschäftigt hatte. So geht die „Erklärung von Rambouillet“, auf die sich die Staats- und Regierungschefs abschließend einigten, in zwei Absätzen auf die Probleme in den Entwicklungsländern ein, konstatiert die Notwendigkeit eines „baldigen praktischen Handelns“ zu ihrer Unterstützung und unterstreicht, dass gerade den ärmsten Entwicklungsländern der Vorzug bei Hilfe und Unterstützung einzuräumen sei.

Damals wie heute werden vor allem Länder des afrikanischen Kontinents im Mittelpunkt der Diskussionen stehen, die sich enormen Herausforderungen gegenüber sehen, welche nicht zuletzt auch aus der Geschichte dieser Länder herrühren.

Mit einer Fläche von 30,3 Millionen km² nimmt Afrika 22 % der gesamten Landfläche der Erde ein, und es stellt mit etwa 924 Millionen Einwohnern 14 % der gegenwärtigen Weltbevölkerung. Die Bevölkerungswachstumsrate Afrikas beträgt 2,3 %, der Anteil der Bevölkerung unter 15 Jahren liegt in Afrika derzeit bei ca. 42 %. Die Lebenserwartung der Frauen liegt bei 53, bei Männern bei 51 Jahren. Zu den bevölkerungsreichsten der insgesamt 53 unabhängigen und souveränen Staaten Afrikas zählen Nigeria, Ägypten und Äthiopien. Ist der Norden Afrikas überwiegend durch arabische Einwohner geprägt, lebt die überwiegend schwarzafrikanische Bevölkerung in den Ländern südlich der Sahara, dem subsaharischen Afrika. Politisch, vor allem entwicklungspolitisch, aber auch wissenschaftlich werden unter „Afrika“ insbesondere diese Staaten südlich der Sahara verstanden.

Mit wenigen Ausnahmen – so zum Beispiel Äthiopien – gehen die territorialen Grenzen der afrikanischen Staaten noch auf die Einteilungen der ehemaligen europäischen Kolonialmächte Großbritannien, Frankreich, Belgien, Portugal, Spanien, Italien und auch Deutschland zurück.

Diese hatten seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts große Gebiete des rohstoffreichen afrikanischen Kontinents – willkürlich und ohne Rücksicht auf kulturelle und Stammesgrenzen – unter ihre Herrschaft gebracht. Dieses Vorgehen der Kolonialherren führte zu weitreichenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Verwerfungen, deren Folgen bis heute noch spürbar sind und die afrikanischen Länder vor allem dann vor enorme Herausforderungen stellen, wenn es um den Aufbau oder die Konsolidierung ihrer Staatswesen geht.

Zwar blieb die koloniale Vorherrschaft der Europäer in Afrika, trotz wachsenden Widerstandes afrikanischer Unabhängigkeitsbewegungen, auch nach Ende des Zweiten Weltkrieges zunächst weitgehend unangetastet. Ende der 1950er Jahre aber begann der Dekolonisierungsprozess der afrikanischen Staaten – am 6. März 1957 erlangte Ghana als erster afrikanischer Staat südlich der Sahara nach dem Krieg die Unabhängigkeit – , der im Wesentlichen in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre seinen Abschluss fand. So konnte bereits im Mai 1963 in Addis Abeba von damals 30 unabhängigen afrikanischen Staaten die „Organization of African Unity“ (OAU) gegründet werden, um u.a. die Einigung des gesamten Kontinents zu fördern, eine Koordinierung der innerafrikanischen Zusammenarbeit zu gewährleisten und die territoriale Integrität der Mitgliedstaaten zu sichern. Die innerstaatlichen Konflikte aber, die alsbald in den unabhängig gewordenen Staaten zwischen den unterschiedlichen Volksgruppen ausbrachen, konnte die OAU aufgrund ihres Prinzips, sich nicht in die Angelegenheiten ihrer Mitgliedstaaten einzumischen, nicht wirksam eindämmen. Im Juli 2002 wurde in Durban die OAU durch die „African Union“ (AU) abgelöst. Die 53 Mitglieder der AU – 52 afrikanische Staaten sowie die von Marokko annektierte Westsahara – versprechen sich vom Aufbau dieser Organisation nicht nur eine Stärkung und Fortentwicklung der innerafrikanischen Zusammenarbeit, sondern auch ein stärkeres Gewicht der Staaten des afrikanischen Kontinents in der internationalen Politik. Ziele der AU, die auch bereit ist, zur Verhinderung von Kriegen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu intervenieren, sind vor allem die Förderung von politischer Stabilität, wirtschaftlichem Wachstum und von Menschenrechten. Geplant ist auch die Einrichtung von Institutionen wie zum Beispiel eines afrikanischen Gerichtshofes und einer afrikanischen Zentralbank. Eine weitere Initiative zur Entwicklung des Kontinents ist die im Oktober 2001 in Abuja ins Leben gerufene "New Partnership for Africa's Development" (NEPAD). Ihr gehören heute alle 53 Mitglieder der AU an, die sich zu mehr Eigenverantwortung bei der Bewältigung der Herausforderungen der afrikanischen Staaten bekennen.

nen, so etwa die Beachtung der Prinzipien guter Regierungsführung (Good Governance), die Gewährleistung von mehr Transparenz bei politischen Prozessen und die Bekämpfung von Korruption. Außerdem unternehmen zahlreiche Staaten Afrikas erhebliche Anstrengungen, um Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit voranzutreiben und das Gewaltmonopol des Staates zu sichern.

Trotz dieser positiven Entwicklungen können die Herausforderungen im Bereich von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft noch längst nicht als überwunden gelten. Zwar wächst in Afrika die Zahl funktionierender Demokratien, doch befinden sie sich insgesamt noch in der Minderheit. Hinzu kommt die politische und gesellschaftliche Instabilität vieler Regionen, die immer wieder zu Bürgerkriegen und zwischenstaatlichen Konflikten führt. Trotz ökonomischer Erfolge in einigen afrikanischen Staaten konnte Afrika insgesamt Armut und Unterentwicklung nicht nachhaltig überwinden. Eine industrielle Entwicklung ist nur in wenigen Staaten zu verzeichnen. Auch der innerafrikanische Handel ist bisher nur gering ausgeprägt. Er wird u.a. durch mangelnde Transport- und Kommunikationsnetze sowie Zollschränken in seiner Entwicklung gehemmt. Die meisten nationalen Wirtschaften in Afrika sind stark vom Export ihrer mineralischen Rohstoffe sowie ihrer landwirtschaftlichen Grunderzeugnisse abhängig. Auch die Handelsschränken und die Subventionierung eigener landwirtschaftlicher Produkte innerhalb der Industriestaaten erschweren die ökonomische Entwicklung Afrikas – eine Herausforderung, vor die sich Industrie- wie Entwicklungsländer gleichermaßen gestellt sehen. Der überwiegende Teil der afrikanischen Länder südlich der Sahara gehört nach Angaben der UNO zu den ärmsten Regionen der Erde. Der Anteil des afrikanischen Kontinents an der weltweiten Wirtschaftsleistung sowie am Welthandel beträgt nur wenige Prozentpunkte. 70 % der Exporte Afrikas entfallen alleine auf die sechs Länder Algerien, Angola, Libyen, Marokko, Nigeria und Südafrika. Auch die Globalisierung hat bisher mit Ausnahme des Rohstoffbereichs nicht zu einer stärkeren Integration des afrikanischen Kontinents in die internationale Arbeitsteilung geführt, auch wenn in den vergangenen Jahren die Wachstumsraten im Vergleich zu den Jahrzehnten zuvor gestiegen sind. Erschwerend kommt hinzu, dass Afrika mit über 300 Mrd. US-Dollar der am höchsten verschuldete Kontinent ist und zu den weltweit größten Empfängern von Zuwendungen aus der Entwicklungszusammenarbeit mit den Industrieländern zählt.

Neben diesen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen bilden schließlich die starke Ausbreitung der Pandemie Aids und der überwiegend schlechte Zustand des Gesundheitswesens

eine Herausforderung, die dringend bewältigt werden muss. In den afrikanischen Staaten südlich der Sahara leben ca. 70 % aller weltweit HIV-infizierten Menschen und 90 % aller Aidsweisen. Dabei sind besonders viele Menschen im jüngeren und mittleren Alter von Aids betroffen.

Nachdem der G8 - Gipfel in St. Petersburg 2006 für die afrikanischen Staaten enttäuschend verlief, soll das Greifswalder Treffen das Fundament legen für den gezielten Aufbau von Reformpartnerschaften. Die globale Verantwortung der reichsten Staaten der Welt für einen Kontinent, der sich enormen Herausforderungen unterschiedlichster Art gegenüber sieht, soll unterstrichen werden.

(Lfd. Nr. 31/07 vom 24.05.2007)

Literatur:

- Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (2006). Länderdatenbank. Afrika. Demographische Faktoren <http://www.dsw-online.de/info-service/region.php> [Stand: 23.05.2007].
- Hofmeier, Rolf; Mehler, Andreas (2004). Kleines Afrika-Lexikon. Politik. Wirtschaft. Kultur, München.
- Jakobeit, Cord (2006). Fünf Jahre NEPAD, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 32-33, Bonn, S. 21-24.
- Meyns, Peter (2006). Afrika zwischen Autokratie und Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 32-33, Bonn, S. 3-14.
- Schiessl, Michaela (2007). Not für die Welt. Die Agrarsubventionen reicher Länder zerstören die Existenz afrikanischer Bauern, in: Der Spiegel, Nr. 19/2007.
- Tetzlaff, Rainer; Jakobeit, Cord (2005). Das nachkoloniale Afrika. Politik – Wirtschaft – Gesellschaft, Wiesbaden.

Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht

Second Life

von Dr. Stefan H. Kremer, Lena Handwek, Fachbereich WD 10

Second Life („SL“) ist die Web-3D-Simulation einer **virtuellen Welt**. Second Life wurde ab 1999 von Linden Lab in San Francisco entwickelt und 2003 online gestellt. Mittlerweile haben sich bereits vier Millionen Nutzer registriert, die Zahl der aktiven Nutzer ist jedoch deutlich geringer. Teilnehmen kann jeder ab 18 Jahren. Es gibt sowohl kostenlose als auch kostenpflichtige Mitgliedschaften, wobei die Preise für letztere je nach Teilnahmeöglichkeit zwischen einmaligen US\$ 9,95 und einer monatlichen Gebühr von US\$ 6,00 bis US\$ 9,95 liegen. Der Erwerb von virtuellem Land kostet zusätzlich; Pachtgebühren zwischen US\$ 5,00 und US\$ 195,00 pro Monat fallen ab einer bestimmten Größe des erworbenen Landes an.

Jeder Teilnehmer erhält einen so genannten Avatar, einen graphischen Stellvertreter, den er beliebig in Aussehen, Körperbau und Kleidung gestalten und verändern kann, und durch den er in der Lage ist sich in dieser Fantasiewelt zu bewegen, zu interagieren, zu spielen, Handel zu betreiben und mit anderen zu kommunizieren. Trotz seines spielerischen Charakters unterscheidet sich Second Life von herkömmlichen Internet-Spielen: es gibt keine Handlung, kein vorgegebenes Ziel, keine Stufen oder Punkte, die erreicht werden könnten. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf der sozialen Interaktion zwischen den Teilnehmern sowie dem Erstellen von Inhalten, wie beispielsweise dem Gestalten von Landschaften, dem Bau von Häusern oder der Anfertigung beliebiger Gegenstände. Die virtuelle Welt wird also ganz von ihren Bewohnern bestimmt.

Nachdem das Thema in den vergangenen Monaten verstärkt von den Medien aufgegriffen wurde, ist Second Life inzwischen auch für andere Bereiche relevant geworden.

Aufgrund der Tatsache, dass die virtuelle Währung, die Linden Dollars, in US Dollars transferiert werden können, ist Second Life auch in den realen **Wirtschaftskreislauf** eingebunden. Der Wechselkurs, zurzeit entsprechen etwa 270 Linden-Dollar einem echten US-Dollar,

schwankt und hängt nicht nur von Linden Lab, sondern auch von der Anzahl neuer Teilnehmer ab, die mit ihren Einsätzen eine Geldentwertung hervorrufen. Die realen Verdienstmöglichkeiten sind jedoch denkbar gering. Trotzdem soll es eine Deutsch-Chinesin durch virtuellen Immobilienhandel zur echten Dollarmillionärin gebracht haben.

Das Hauptinteresse der Wirtschaft aber liegt im Bereich des Marketings. Viele Konzerne, unter ihnen Adidas, Toyota und Mercedes, sind mittlerweile im Second Life gegenwärtig. Sie präsentieren sich dort, wo kaufkräftige junge Zielgruppen vermutet werden und zeigen damit nicht nur ihre Modernität, sondern haben gleichzeitig die Möglichkeit durch die Resonanz auf ihre Produkte kostengünstige Marktforschung zu betreiben.

Dass auch die **Politik** im Second Life angekommen ist, zeigt die dortige Präsenz der französischen Politiker Royal, Sarkozy und Le Pen in Hinblick auf die bevorstehenden Präsidentschaftswahlen. Allerdings geht die Initiative dazu nicht von den Kandidaten selbst, sondern vielmehr von unterstützenden Ortsgruppen aus.

Unterdessen hat Schweden als erstes Land eine virtuelle Botschaft eröffnet, welche jedoch lediglich als Informationsplattform dienen soll.

Auch eine virtuelle Version des US-Kongresses sowie ein Avatar des Kongressabgeordneten George Miller, den dieser selbst in Auftrag gegeben hat, sind im Second Life online.

Neben der Berichterstattung über Second Life treten **Medien** erstmals auch im Second Life auf. So hat die Nachrichtenagentur Reuters ein virtuelles Büro eröffnet und sogar einen Korrespondenten ernannt. Der Springer-Verlag ist ebenfalls im Second Life präsent: Im wöchentlich erscheinenden AvaStar, der umgerechnet 42 Cent kostet, sind ausschließlich Nachrichten aus der Second Life-Welt zu lesen.

In den letzten Monaten haben zudem **Künstler** das Second Life als neues Betätigungsfeld entdeckt. So gibt es eine Reihe von Galerien, in denen reale Künstler die virtuellen Fassungen ihrer Werke, wie Gemälde, Fotografien oder Skulpturen ausstellen. Immer wichtiger werden jedoch Formen der „SL“-Kunst, wie beispielsweise die der Performance-Gruppe Second Front um die virtuelle Künstlerin Gazira Babeli. Letztere hatte mit nicht autorisierten Installationen auf sich aufmerksam gemacht und mit Sabotagen für Unruhe in der Second Life-Gemeinde gesorgt.

Mit der wachsenden Bedeutung von Second Life nimmt auch die geäußerte **Kritik** zu. Als größtes Problem erscheint vielen Teilnehmern die

virtuelle Gesetzlosigkeit, die dazu führt, dass es vermehrt „Verbrechen“ wie unerlaubten Waffengebrauch, sexuelle Belästigung oder massives Mobbing innerhalb des Second Life gibt. Auch nimmt der Anteil an pornografischen Darstellungen zu, Glücksspiele sind weit verbreitet.

In Hinblick auf Linden Lab wird die fehlende Haftung für virtuelle Güter und Guthaben sowie die mangelnde Systemstabilität stark kritisiert. Allgemein stellt sich die Frage nach der Gefährdung der Nutzer aufgrund einer möglichen Suchtgefahr. Einer Studie zufolge stellt Internetabhängigkeit ein häufig unterschätztes Risiko dar. Diese Gefährdung könnte durch die Realitätsnähe von Second Life eine ganz neue Dimension erreichen. Betroffene tauchen dabei in eine virtuelle Welt ein, in der sie das sein und verwirklichen können, was sie sich im realen Leben wünschen. Grenzen werden überschritten, die Scheinexistenz nimmt an Bedeutung zu, während der Bezug zu Realität verloren geht.

Trotz dieser Kritikpunkte wird Second Life immer wichtiger. Teilweise wird es sogar als die neue, dreidimensionale Version des Internets bezeichnet. Inwieweit sich der Trend fortführen lässt, bleibt abzuwarten.

(Lfd. Nr. 13/07 vom 14.03.2007)

Quellen:

- <http://secondlife.com/>.
 - <http://www.tagesspiegel.de/weltspiegel/archiv/26.02.2007/3107415.asp>.
 - <http://www.faz.net/s/Rub02DBAA63F9EB43CEB421272A670A685C/Doc~ECF26BF9ADC72493DA59D33BEE151D9E4~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.
 - <http://www.lexpress.fr/info/high-tech/infojour/infos.asp?id=339012>.
 - <http://www.faz.net/s/Rub117C535CDF414415BB243B181B8B60AE/Doc~E08E0094BC8084D5BBD8EF82AD3768764~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.
 - <http://arsvirtua.com/about.html>.
 - <http://patricklichty.com.thing.net/sf.html>.
 - <http://www.faz.net/s/Rub117C535CDF414415BB243B181B8B60AE/Doc~E6342C1AA33AD44E1A791CA1FE775E6DF~ATpl~Ecommon~Sspezial.html>.
 - <http://www.zeit.de/2007/02/Second-Life?page=all>.
 - http://www3.ndr.de/ndrtv_pages_std/0,3147,OID3382738_REF2488,00.html.
- (Stand der Internetquellen: 09.03.2007)

Podcasting

von Dr. Otto Singer, Fachbereich WD 10

Neben den klassischen multimedialen Anwendungen bietet das Internet den Nutzern seit einiger Zeit neue Angebotsformen. Zu den prominentesten zählt das „Podcasting“: 2004 erstmals in den USA gestartet, wurde der Begriff „Podcast“ bereits im August 2005 ins *Oxford Dictionary of English* aufgenommen und vom *New Oxford American Dictionary* zum Wort des Jahres 2005 gewählt. Der Begriff „**Podcasting**“ ist ein Kunstwort und setzt sich aus den beiden Wörtern iPod und Broadcasting zusammen. Unter Podcasts versteht man **Mediendateien** (Audio, Video), die über das Internet verbreitet werden und sich abonnieren lassen. Die Videovariante des Podcasts wird verschiedentlich auch als Vodcast bezeichnet. Ursprünglich nur als Ableger von Rundfunksendungen erhältlich, existiert mittlerweile auch eine Vielzahl privater Podcastangebote im Internet. Ein einzelner Podcast ist eine Serie von Medienbeiträgen (Episoden), die über das Internet automatisch bezogen werden können. Man kann Podcasts auch als Radio- oder Fernsehsendungen auffassen, die nicht mehr zu einer bestimmten Zeit konsumiert werden müssen. In dieser Hinsicht lässt sich Podcasting mit Video/Audio on Demand vergleichen. Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch darin, dass Podcasts in der Regel **kostenlos angeboten** werden. Doch auch hier kommt inzwischen der Markt ins Spiel: Podcasts werden auch gegen Entgelt zum Abonnement angeboten.

Podcasting wurde in den letzten Jahren zu einer attraktiven Form der Verbreitung von multimedialen Inhalten über das Internet. Der große Durchbruch für Podcasts kam mit der Philosophie des „**Web 2.0**“ im Jahre 2005. Web 2.0 ist ein relativ unscharfer – und umstrittener – Sammelbegriff zur Erfassung einer Reihe von interaktiven Techniken und Diensten des Internets („Social Software“). Wesentlicher Aspekt ist die **Idee der Interaktion**. Im Vordergrund steht das aktive Mitwirken an den Inhalten des World Wide Web (WWW). Das „alte“ Internet wird als passives Verbreitungsmedium gedeutet, das nun abgelöst wird durch einen Marktplatz von neuen Web-Technologien, die das bisherige klassische Rollenverständnis von Sender und Empfänger auflösen. Podcastnutzung kann als Ausdruck wachsender **Mediensouveränität** der Medienkonsumenten gesehen werden. Sie ist motiviert durch den Wunsch nach zeit- und ortsunabhängigem Zugriff auf multimediale Inhalte. Weitere Motive sind die Authentizität des Mediums und die verfügbare Themenvielfalt.

Als Web-2.0-Anwendungen können Podcasts mittels **RSS-Technik** abonniert und automatisch auf den Computer übertragen werden. RSS – „Really Simple Syndication“ (RSS 2.0) oder „Rich Site Summary“ (RSS 1.0) – ist ein elektronisches Nachrichtenformat, das dem Nutzer ermöglicht, die Inhalte einer Webseite als sogenannte RSS-Feeds zu abonnieren oder in andere Webseiten zu integrieren. Neu veröffentlichte Inhalte werden dank RSS selbsttätig in regelmäßigen Abständen auf die Computer oder andere Endgeräte der Abonnenten geladen. Hierzu verwendet man sogenannte **Podcatcher** – auch als Podcasting-Clients bezeichnet – wie z.B. den **iTunes** der Firma Apple. Podcatcher sind Software-Programme, mit denen Sender abonniert und Sendungen empfangen werden können. Aus diesem Vorrat an Podcasts kann der Konsument „on demand“ und nach Belieben seine Podcasts hören oder auf seinen MP3-Player übertragen und damit ortsunabhängig nutzen. Somit werden Podcast-Dateien nicht nur passiv zum Herunterladen bereitgestellt, sondern nach den Wünschen der Nutzer aktiv verbreitet bzw. „zugestellt“. Ein Podcast-Angebot kann beliebige Inhalte besitzen, beispielsweise Mitschnitte von TV- oder Radio-Sendungen, Interviews, vertonte Zeitungsartikel, Musiksendungen oder auch spezifische Informationen über Unternehmen oder andere Organisationen.

Das Angebot an Podcasts lässt sich kaum überschauen, obwohl seit dem erstmaligen Auftreten nur wenige Jahre vergangen sind. Im April 2006 wurde in München der erste Deutsche **Podcast Kongress** veranstaltet. Dieser wurde von dem Verband „eco – Verband der deutschen Internetwirtschaft e.V.“ und dem „podcastclub – Deutscher Podcast Kulturverband e.V.“ initiiert. Im Januar 2007 fand der Deutsche Podcast Kongress dann in Köln zum zweiten Mal statt, auch hier wurde mit zahlreichen Experten über Themen wie z.B. Unternehmens-, Bildungs- und privates Podcasting diskutiert (www.podcast-kongress.de). Die Nutzer können sich außerdem auf diversen **Podcast-Portalen** über die aktuellen Podcasts informieren. So kann auf der Website www.itunes.de eine Übersicht der 20 am meisten gefragten Podcasts abgerufen werden. Auch in speziellen Podcast-Portalen – z. B. www.podcast.de – gibt es solche Listen. Die fortschreitende Verbreitung des Podcasting in Deutschland zeigt sich auch in der **Gründung des Verbandes** deutschsprachiger Podcaster im Sommer 2005 (<http://podcastverband.de>).

Immer mehr Zeitungen und Zeitschriften entwickeln interaktive Angebote und wetteifern mit ihren täglichen oder wöchentlichen Podcasts um ihre Kunden, Rundfunksender bieten ihre Sendungen als Podcasts via Internet als „Radio zum Mitnehmen“ zum Download an, Univer-

sitäten machen Vorlesungen per Podcast verfügbar. Jedoch befindet sich die Nutzung dieser neuen Form multimedialer Anwendungen bislang auf relativ niedrigem Niveau. Die **ARD/ZDF-Online-Studie 2006** ergab, dass Podcasting in seiner Bedeutung für den Medienalltag der Konsumenten bisher eher überbewertet wird. Zwar hat gut ein Drittel der Internetnutzer schon davon gehört, aber nur etwa 6 Prozent der Nutzer haben Podcasts schon genutzt. Lediglich ein „harter Kern“ von 3 Prozent der Internetnutzer, greift täglich bis zumindest wöchentlich auf Podcasts zu. Bislang spielen Podcasts vor allem bei den jungen Web-Nutzern bis 39 Jahre eine Rolle. In einer Umfrage bei Nutzern von Podcasts hat die ARD zudem festgestellt, dass besonders die **Informations- und Kulturprogramme** der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten von der Möglichkeit profitieren, Sendungen oder Einzelbeiträge im Podcast zum Abruf bereitzustellen. Gerade jüngere Podcast-Nutzer kommen auf diesem Wege erstmals mit einem Informations- oder Kulturprogramm in Berührung. Eine **repräsentative Studie** der ARD, die voraussichtlich im Sommer 2007 erscheint, soll vertiefte Erkenntnisse über die Podcast-Nutzung bringen.

Im Gegensatz zu den Medien nutzen die deutschen **Unternehmen** das Podcasting bisher nur selten als PR- oder Werbeinstrument. Eine etwas stärkere Verbreitung ist in der Politik festzustellen. Davon zeugt nicht nur der wöchentliche Video-Podcast von Bundeskanzlerin Merkel, sondern auch die Nutzung der neuen Angebotsformen multimedial präsentierter Inhalte durch die **Parteien** und ihrer Repräsentanten. So wurden vor der **Bundestagswahl 2005** von den deutschen Parteien erstmals neben den Weblogs (Online-Journale) auch Podcasts eingesetzt. Nach der Bundestagswahl ist der Einsatz dieser neuen Medien jedoch deutlich zurückgegangen. Zwar waren alle Parteien im **Online-Landtagswahlkampf** des Jahres 2006 vertreten, im Netz fanden sich jedoch vor allem Informationen zu den Kandidaten, Themen und Veranstaltungen. Die neuen Angebotsformen – neben Podcasts auch Wahlkampf-Blogs – sind im Vergleich zum Bundestagswahlkampf nur in geringem Umfang eingesetzt worden. Sie erfüllen vor allem Archiv- oder *On-Demand*-Funktionen, während sie für die politische Kommunikation nur in begrenztem Umfang genutzt werden. Mit der weiteren Vereinfachung der technischen Infrastruktur – verbunden mit erhöhter Nutzerfreundlichkeit – könnte sich das Podcasting gleichwohl in den Portfolios der **PR-Instrumente** der Politik etablieren.

(Lfd. Nr. 37/08 vom 08.06.2007)

Literatur:

- Alby, Tom (2007). Web 2.0. Konzepte, Anwendungen, Technologien. München: Hanser.
- ARD/ZDF-Online-Studie (2006). media perspektiven, 8/2006, abrufbar unter www.ard-werbung.de/mp [Stand 16.05.07].
- Boelter, Dietrich; Praus, Thomas (2005). Podcasting – PR-Tool der Zukunft, (erschienen am 3.3.05), abrufbar unter www.politik-digital.de/edemocracy/netzkultur/podcasting.shtml [Stand 25.05.07].
- Merz, Manuel; Rhein, Stefan; Vetter, Julia (2006). Wahlkampf im Internet. Handbuch für die politische Online-Kampagne. Münster: LIT Verlag.
- Meier, Erik; Bieber, Christoph (2005). Podcasting – eine neue Form politischer Öffentlichkeit? Telepolis (erschienen am 1. 9. 05), abrufbar unter www.heise.de/tp/r4/artikel/20/20833/1.html [Stand 25.05.07].
- Wunschel, Alexander (2006). Die deutschen Podcast-Hörer (Ergebnisse der zweiten Podcastumfrage), abrufbar unter www.wunschel.net/podcast/Podcastumfrage_2006_Ergebnisse.pdf [Stand 25.05.07].

Weblogs in der Politik

von Dr. Otto Singer, Fachbereich WD 10

Das **Internet** ist in den letzten Jahren zu einem bedeutenden politischen Kommunikationsraum geworden. Bereits seit den neunziger Jahren bedienen sich die politischen Parteien dieses Mediums, um interessierten Bürgern und Wählern Informationen direkt auf den heimischen PC zu liefern. In jüngerer Zeit haben sich – neben Podcasts und anderen Formen von *Social Software* (z. B. Wikis und gemeinschaftliches Indexieren) – insbesondere **Weblogs** auch als neues Medienformat netzbasierter Kommunikation im Web 2.0 etabliert. Zunächst vor allem als persönliches Tagebuch oder zur Veröffentlichung aktueller Informationen genutzt, wird diese neue Kommunikationstechnik inzwischen auch von den politischen Akteuren als Instrument zur Gestaltung der politischen Kommunikation eingesetzt. Die Bedeutung dieses neuen Mediums zeigt sich nicht nur in den erweiterten Möglichkeiten der politischen Kommunikation (Information und Meinungsbildung), sondern auch in der fortschreitenden Integration dieses Internetformats in das Onlineangebot von politischen Akteuren und etablierten Medienanbietern (www.politik-digital.de).

Ein Weblog (Wortverbindung aus Web und Log, d. h. ein Logbuch im Netz), heute zumeist als **Blog** bezeichnet, ist eine laufend aktualisierte Webseite mit chronologisch sortierten Beiträgen. Ein Blog ist ein für den

Herausgeber („**Blogger**“) und seine Leser einfach zu handhabendes Medium zur Darstellung von Meinungen und Informationen zu unterschiedlichen Themen. Manche dieser Online-Journale widmen sich nur dem Privatleben und der Selbstdarstellung des jeweiligen Bloggers, andere beschäftigen sich mit politischen, wissenschaftlichen, journalistischen oder anderen Themen. Blogs werden häufig aktualisiert, sind oft mit anderen Blogs verlinkt und miteinander vernetzt. Blog und bloggen sind offizielle Begriffe und im Duden eingetragen. Die Gesamtheit aller Weblogs wird auch als **Blogosphäre** bezeichnet. Blogs basieren zumeist auf einfachen Content-Management-Systemen (CMS), die mit Texten, Bildern und multimedialen Inhalten gefüllt werden und kein spezielles Know-how hinsichtlich Programmiersprachen und Gestaltung voraussetzen. Designvorlagen (Templates) gestatten eine gestalterische Anpassung an persönliche Vorlieben der Nutzer. Weblog-Software kann auf eigenem Webspace installiert oder mittels Application Service Providing (ASP) bei kostenlosen oder kostenpflichtigen Anbietern genutzt werden (z. B. Blogger.com). In rechtlicher Hinsicht sind bei der Veröffentlichung von Weblogs insbesondere medien-, urheber- und wettbewerbsrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen, hinzu kommen Persönlichkeitsrechte, Haftungsfragen und der Jugendschutz.

Die Einträge (auch Postings, kurz Posts genannt) sind die Hauptbestandteile aller Weblogs. Die Einträge können neben Texten auch andere Medienformen enthalten (**Audioblog, Videoblog, Linkblog**). Eine Eigenschaft von Weblogs ist, dass die Einträge prinzipiell umgekehrt chronologisch sortiert werden. Das heißt, die neuesten Posts sind im Weblog oben aufgelistet. Ältere Beiträge werden häufig auf weiteren Seiten angezeigt oder in Archiven aufgelistet. Jeder Post kann mit einer bestimmten Adresse (URL) aufgerufen werden. So können einzelne Beiträge auf anderen Webseiten verlinkt werden. Jeder Eintrag hat dann einen permanenten individuellen Link (Permalink). Mit Hilfe von *Trackbacks* werden Rückmeldungen vermerkt, wenn andere thematisch ähnlich geführte Blogs sich auf den eigenen Blog beziehen. Dadurch werden die Blogs außerdem untereinander vernetzt. Zum schnellen Wiederauffinden werden die Beiträge mit Schlagworten *getaggt* und ein *Bloggroll* dient zur Auflistung anderer Blogs (Favoriten). Die Einträge lassen sich in vielen Fällen auch mit einem **öffentlichen Lesezeichen** – beispielsweise bei www.mister-wong.de oder <http://del.icio.us> – ablegen (Social Bookmarking). Der interaktive Aspekt der „Kommunikationsform Blog“ wird verstärkt durch die **Kommentarfunktion**, die oft zu ausführlichen Diskussionen führt. Die Blogs können zumeist per RSS-Newsfeed abonniert werden.

Über die **Gesamtzahl** der Weblogs liegen nur grobe Schätzungen vor. So hat die Blog-Suchmaschine www.technorati.com im Oktober 2006 weltweit etwa 57 Millionen Weblogs identifiziert. Pro Tag werden ungefähr 100 000 neue Weblogs angemeldet und täglich werden etwa 1,5 Millionen neue Beiträge registriert. Deutschland liegt bei der Verbreitung von Weblogs deutlich hinter anderen Ländern zurück. Eine Auswertung der von Technorati erfassten Einträge zeigt, dass Englisch (39%) und Japanisch (33%) vor dem Chinesischen (10%) die mit Abstand wichtigsten Sprachen in der Blogosphäre sind. Lediglich 1 Prozent der Postings wurde in deutscher Sprache geschrieben. Auch der publizistische Einfluss deutschsprachiger Blogger ist als relativ gering einzuschätzen. Eine Besonderheit der **deutschen Blogosphäre** ist außerdem ihre Selbstbezüglichkeit: Mehr als in anderen Ländern beziehen sich Blogger auf Weblogs anderer Blogger. Auch die Zahl der professionell tätigen Blogger ist in Deutschland vergleichsweise gering. Übereinstimmend zeigen die Untersuchungen, dass nur wenige Blogger bestrebt sind, ein Massenpublikum zu erreichen. Sowohl das Schreiben als auch das Lesen von Weblogs ist in Deutschland nach wie vor eine Minderheiten-Beschäftigung. Die Möglichkeiten der netzbaasierten Kommunikation werden – vor dem Hintergrund einer ohnehin noch relativ geringen Internetverbreitung – nur von einer kleinen Gruppe der Bevölkerung genutzt. In ihrer Zahl und Relevanz bleiben sie weit hinter dem zurück, was der professionelle Journalismus kontinuierlich leistet. In Deutschland sind bisher – anders als in den USA – durch den Einsatz von Blogs weder Themen in der öffentlichen Debatte gesetzt (Agenda Setting) noch Ereignisse skandalisiert worden (vgl. auch www.google.de/blogsearch).

Gleichwohl gelten Weblogs auch in Deutschland als wichtiges Kommunikations- und Interaktionsmedium. Auch in der Politik werden Weblogs immer häufiger genutzt: Insbesondere mit dem **Bundestagswahlkampf 2005** entstand in der deutschsprachigen Blogosphäre ein neues „Netz im Netz“: Politiker und Journalisten sowie interessierte Bürger begannen, in Weblogs politische Themen zu kommentieren und zu diskutieren. Die Bedeutung der politischen Blogs kann darin gesehen werden, dass diese zum Meinungsaustausch innerhalb besonders interessierter und aktiver Gruppen genutzt werden, die überdies in vielfältiger Weise mit den etablierten Formen der politischen Kommunikation und Publizistik verknüpft sind. Dies betrifft insbesondere die von Privatpersonen erstellten Blogs (**zivilgesellschaftliche Weblogs**). Die Leitbegriffe sind Partizipation, Authentizität, Dezentralität und Dialogorientierung. Politische Weblogs dienen aber auch als Artikulationsme-

dium, das an politischen Erfolgskriterien ausgerichtet ist (**parteipolitische Weblogs**). Hier geht es vor allem um die Unterstützung von Wahlkampagnen (Kampagnenblogs), um die direkte Reaktion auf die Gegenseite (Rapid-Response-Blogs), aber auch um *negative campaigning* (Schlechtreden des politischen Gegners). Hierzu vorliegende Studien zeigen, dass die deutsche politische Blogkultur sich immer noch im Anfangsstadium befindet. Nach einem kurzen Aufschwung im Bundestagswahlkampf 2005 ist der Einsatz dieses neuen Mediums in der Folgezeit deutlich reduziert worden. Erst die kommende Bundestagswahl wird zeigen, inwieweit sich Weblogs dauerhaft als Medium der politischen Kommunikation etablieren können. Dabei stellen sich auch Fragen hinsichtlich der **Zuverlässigkeit und Seriosität** der Informationen und Quellen in der politischen Blogosphäre. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen gehören etwa die Zertifizierung von Netzangeboten oder die Vereinbarung von „Codes of Conduct“.

(Lfd. Nr. 40/07 vom 11.07.2007)

Literatur:

- Albrecht, Steffen; Hartig-Perschke, Rasco; Lübcke, Maren (2007). Weblog-Kommunikation und Öffentlichkeit. Eine Untersuchung am Beispiel des Bundestagswahlkampfes 2005. Abrufbar unter www.tu-harburg.de/tbg/Deutsch/Projekte/Weblogs/DGS2006.pdf [Stand 05.07.07].
- Habermas, Jürgen (2006). Political Communication in Media Society (Jahrestagung der ICA, 19. Juni 2006, Dresden). Abrufbar unter www.icahdq.org/Speech_by_Habermas.pdf [Stand 05.07.07].
- Keen, Andrew (2007). The Cult of the Amateur: How today's Internet is killing our Culture. Doubleday.
- Merz, Manuel; Rhein, Stefan; Vetter, Julia (2006). Wahlkampf im Internet. Handbuch für die politische Online-Kampagne. Münster: LIT Verlag.
- Möller, Erik (2006). Die heimliche Medienrevolution. Wie Weblogs, Wikis und freie Software die Welt verändern (2., erw. u. akt. Aufl.). Hannover: Heise.
- Schmidt, Jan (2006). Weblogs. Eine kommunikationssoziologische Studie. Konstanz: UVK.
- Sauer, Moritz (2006). Weblogs, Podcasting und Online-Journalismus. Köln: O'Reilly.
- TNS Infratest (2007). (N)ONLINER Atlas 2007. Eine Topographie des digitalen Grabens in Deutschland. Abrufbar unter www.nonliner-atlas.de [Stand 05.07.07].
- TAB (2005). Internet und Demokratie (Abschlussbericht zum TA-Projekt „Analyse netzbasierter Kommunikation unter kulturellen Aspekten“). BT-Drucksache 15/6015.

Bibliothek im Internet – Die Google Buchsuche

von Dr. Otto Singer, Susanna Conde, Fachbereich WD 10

Sowohl schnelle als auch qualitative Recherchen im Internet bewältigen mehr als 40% der Internet-User weltweit (in Deutschland ca. 90%) mit der Suchmaschine Google. Das 1998 von den amerikanischen Studenten Sergey Brin und Larry Page gegründete Unternehmen mit Sitz im kalifornischen Mountain View, ist Marktführer auf dem Gebiet der Suchmaschinen. Doch das Unternehmen Google setzt nicht nur auf die allgemeine Suche durch die Weiten des Internets, sondern bietet u.a. neben Google Mail, Google Scholar (Suchdienst für wissenschaftliche Abhandlungen), Google News, Froogle (Preisvergleich-Ranking) und Google Earth weitere Dienste im World Wide Web. Ein umstrittenes Projekt bildet **Google Buchsuche**, ein komplexes Digitalisierungsvorhaben der Bestände namhafter Bibliotheken (www.books.google.de). Seit geraumer Zeit betreibt das Privatunternehmen den Aufbau einer universellen, für jeden Menschen zugänglichen Bibliothek in elektronischer Form. Google Buchsuche ist damit zu einer kulturellen, ökonomischen und urheberrechtlichen Herausforderung für Bibliotheken und Verlage geworden.

Im Dezember 2004 wurde Google Buchsuche (Google Book Search, zuvor Google Print) mit dem Ziel, „das Wissen der Menschheit allgemein verfügbar zu machen“, erstmals vorgestellt. Bis zum Jahre 2015 strebt das Unternehmen an, 15 Millionen Bücher (ca. 4,5 Milliarden Buchseiten) mit Hilfe einer selbst entwickelten Scan-Methode mittels OCR-Texterkennung und hauseigenen Mitarbeitern einzuscannen. Jede Seite wird dabei mit dem Google Book Search-Logo versehen. Die Kosten von mehr als 200 Millionen Dollar sollen durch Werbeeinnahmen finanziert werden. Eine Reihe von (Universitäts-) Bibliotheken konnte bisher für die Digitalisierung ihrer Bestände gewonnen werden. Dazu gehören u.a. die Bibliotheken der Harvard University, der Stanford University, der Princeton University, der Oxford University, die New York Public Library, die Bibliotheken der Universidad de Complutense in Madrid, der Keio Universität in Tokyo, der Gent Universität, der Université de Lausanne sowie die Bayerische Staatsbibliothek in München. Bislang sind 50% der eingescannten Werke englischsprachig, die deutschsprachige Literatur ist mit ca. 10% vertreten.

Das Projekt besteht aus zwei Teilbereichen. Das **Google Buch Partner-Programm** basiert auf Verträgen zwischen Verlagen und Google. Hier-

bei zeigt Google eine Vorschau der Bücher und platziert Links, die zu Kaufmöglichkeiten über die Kontaktadresse des Verlags oder zu Online-Buchläden führen. Urheberrechtlich ist dies ein unbedenkliches Verfahren. Die andere Komponente der Buch-Suche ist das **Google Buchsuche-Bibliotheksprojekt**. Hierbei handelt es sich um digitalisierte Bücher aus den Beständen der Bibliotheken, mit denen das Unternehmen kooperiert. Kontrovers diskutiert wird das **„opt-out“-Prinzip**, welches Google hier anwendet. Die Nutzungsrechte, die ein Autor an seinen Verlag abgibt, verbleiben, auch wenn das Werk in Bibliotheken verfügbar ist, weiterhin beim Verlag. Möchte dieser nicht, dass Bücher digitalisiert werden, muss er bei Google Einspruch erheben und die Entfernung des Werkes aus dem Netz fordern. Autorenverbände und Verleger verlangen hingegen eine **„opt-in“-Lösung**, um bereits im Vorfeld bestimmen zu können, welche Bücher oder Teile von Büchern gescannt werden dürfen. In Deutschland verstößt das „opt-out“-Verfahren gegen Bestimmungen des deutschen Urheberrechts. Folglich darf Google die in Deutschland urheberrechtlich geschützten Werke nur nach Zustimmung des Verlages darstellen. Erst nach Ablauf der Schutzdauer eines Werkes, welche gemäß dem deutschen Urheberrecht und dem amerikanischen Copyright 70 Jahre nach dem Tod des Urhebers erlischt, ist es Google gestattet, dieses zu digitalisieren. Die Anfertigung einer Kopie eines Originals kann jedoch durch die Anwendung der amerikanischen „fair-use“-Klausel legitimiert werden. Nach dieser Regel können geschützte Werke ohne Genehmigung verbreitet werden, wenn sie der Förderung von Bildung und Wissenschaft dienen und mit ihrer Veröffentlichung kein Gewinn erzielt wird. Google beansprucht für sich, im Falle der Buchsuche zum Nutzen aller Menschen zu handeln.

Kritiker bemängeln die unausgereiften Systematisierungs- und Katalogisierungsprinzipien der Buchsuche sowie die schlechte Lesbarkeit der digitalisierten Seiten. Die freie Interpretation des Urheberrechts und der mangelnde Autorenschutz stoßen international auf Unbehagen. Die Wissenschaftliche Buchgesellschaft zog 2006 einen Antrag auf einstweilige Verfügung gegen Google vor dem Hamburger Landgericht zurück. Google hatte Werke der WBG ohne Genehmigung digitalisiert, diese nach dessen Aufforderung jedoch aus dem Internet entfernt. Eine Rechtsverletzung durch Google lag somit laut dem Landgericht nicht vor. Der Vorwurf der Monopolisierung, Amerikanisierung und möglichen Zensur durch Google wurde insbesondere von Seiten der französischen Nationalbibliothek laut. Ferner ist das Lesen von langen Passagen (Frakturschrift) am PC ermüdend und der Ausdruck eines komplet-

ten Buches zumeist kostspieliger als dessen Erwerb. Zudem wird eine Minderung des Stellenwerts öffentlicher Bibliotheken befürchtet.

Es werden aber auch **Vorteile** bei der Massendigitalisierung ganzer Bibliotheksbestände durch Google gesehen. Die elektronische Verbreitung, Verfügbarkeit und Auffindbarkeit der (bisweilen seltenen) Werke bietet jedem Interessierten mit Internetzugang die Möglichkeit, darauf zuzugreifen. Dieser Internet-Service wird nicht als Ersatz für das ausgebildete Fachpersonal in Bibliotheken, an welches man sich mit spezifischen Sachfragen wenden kann, verstanden. Gleichwohl erleichtert mitunter ein Blick in das Inhaltsverzeichnis oder die Gliederung eines Buches Literaturrecherchen, da sich rasch erkennen lässt, ob das Buch von Nutzen sein könnte. Die alten, wertvollen Bücher werden physisch weniger abgenutzt. Google selbst sagt dazu, dass Google Buchsuche auch als verkaufsfördernde, kostenlose Werbung für Verlage und Autoren verstanden werden kann, da bei weniger bekannten Werken bereits höhere Absatzzahlen zu verzeichnen seien. Eine ausgewogene (Sprachen-)Vielfalt sei zudem durch die Bestände der internationalen Bibliotheken gegeben. Befürworter der Google Buchsuche sind sich einig, dass Privatwirtschaft und öffentliche Hand hier optimal zusammenwirken könnten.

Als **Gegenantwort** auf das amerikanische Buchsuche-Programm sind mehrere Initiativen zur Digitalisierung von Kulturgut in Europa entstanden. Im Rahmen der „i2010-Strategie“ fördert die Europäische Kommission den Aufbau einer „Europäischen Digitalen Bibliothek“ (EDL), aufbauend auf der bereits existenten Suchplattform „The European Library“. Das EDL-Projekt fokussiert einen Zugriff auf die digitalen Ressourcen von 47 europäischen Nationalbibliotheken (www.edlproject.eu). Der Ministerrat der EU unterstützt diese Initiative (EU-ABI. C 297/1 vom 07.12.2006). Des Weiteren begrüßte der Ausschuss für Kultur und Bildung des Europäischen Parlaments die Errichtung einer digitalen Bibliothek in einer Entschließung vom 7. Juni 2006 (2006/2040 (INI)). Ein Grund für die bisher schleppende Umsetzung der europäischen Programme ist die noch nicht ausreichende Finanzierung. In Frankreich soll möglichst bald die Buchsuche „Europeana“ (www.europeana.eu) an den Start gehen. In Deutschland arbeitet der Börsenverein des deutschen Buchhandels an der Fertigstellung der „Volltextsuche online“, ein Projekt, das Ende dieses Jahres im Netz aufrufbar sein soll (www.volltextsuche-online.de). Der Börsenverein ist bemüht, in Zusammenarbeit mit Google eine zukunftsweisende Lösung zum Schutz der Urheberrechte zu erreichen. In den USA entwickeln Microsoft,

Yahoo u.a. eine Konkurrenzversion zur Google Buchsuche namens „Open Content Alliance“ (www.opencontentalliance.org), die ebenfalls einen besseren Schutz der Urheberrechte anstrebt.

(Lfd. Nr. 43/07 vom 31.08.2007)

Literatur:

- Jeanneney, Jean-Noël (2006): Googles Herausforderung. Für eine europäische Bibliothek. Berlin: Wagenbach.
- Mönninger, Michael: Kulturkrieg im Cyberspace. Die Zeit Nr. 32, 04.08.2005, S. 40.
- Ott, Stephan: Die Google Buchsuche – eine massive Urheberrechtsverletzung? GRUR Int., H. 7/07, S. 562-569.
- Siebenhaar, Peter: Google: Globales Wissen. Handelsblatt Nr. 235, 05.12.2006, S. 8.
- Stöber, Thomas: Der Wandel in der wissenschaftlichen Informationsvermittlung: das Beispiel Google Book Search. Zeitenblicke 3/06 www.zeitenblicke.de/2006/3/Stoeber/?searchterm=St%C3%B6ber, [Stand vom 27.08.2007].
- Umstätter, Walther: Macht die Digitalisierung die Bibliotheken überflüssig (Vortrag auf der Jahreskonferenz der GfKI, 8.3.2006), www.ib.hu-berlin.de/~wumsta/GFKL06.pdf, [Stand vom 27.08.2007].

Mittelstand – Handwerk – Handel und Gewerbe

Regierungsentwurf zum neuen GmbH-Gesetz

von Robert Liefke, Dr. Claus-Martin Gaul, Fachbereich WD 5

Die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) ist in Deutschland eine der wichtigsten Gesellschaftsformen des Mittelstandes. Seit der GmbH-Novelle von 1980 ist das GmbH-Gesetz (GmbHG) weitgehend unverändert geblieben. Das Bundeskabinett hat am 23. Mai 2007 den „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG)“ beschlossen, das das GmbHG an zahlreichen Stellen den veränderten Rahmenbedingungen anpassen und Neuerungen in das GmbHG einführen will. Der Gesetzentwurf wurde zunächst dem Bundesrat zugeleitet, der eine Stellungnahme mit einigen Änderungsvorschlägen vorlegte (BR-Drs. 354/07(B)). Mittlerweile liegen der Gesetzentwurf und die Stellungnahme der Bundesregierung dem Bundestag vor (BT-Drs. 16/6140). Am 20.09.2007 war die Erste Lesung.

1. Aktuelle Situation

Zurzeit bedarf es zur Gründung einer GmbH eines Stammkapitals von mindestens 25.000 €. Als Stammkapital bezeichnet man die von den Gesellschaftern insgesamt zu erbringende Stammeinlage. Diese beträgt mindestens hundert Euro. Wird die GmbH als Einmann-GmbH gegründet, so hat der Gesellschafter die Einlage in Höhe des gesamten Stammkapitals zu übernehmen. Das Stammkapital wird in der Bilanz als gezeichnetes Kapital ausgewiesen. Als juristische Person des Privatrechts entsteht die GmbH durch Eintragung ins Handelsregister. Die Eintragung erfolgt allerdings erst, wenn bei einem genehmigungspflichtigen Gewerbe die behördliche Erlaubnis vorliegt (§ 8 Abs. 1 Nr. 6 GmbHG). Einzureichen ist auch der Gesellschaftsvertrag, der uneingeschränkt der notariellen Beurkundung unterliegt. Im Gegensatz zu einer Personengesellschaft haftet bei einer GmbH nur das Gesellschaftsvermögen, das bei der Gründung mindestens so hoch ist wie das Stammkapital. Das private Vermögen der Gesellschafter bleibt unberührt.

2. Problem und Ziel

Die Gründung einer GmbH wird als umständlich und zu teuer angesehen, so dass das Kernanliegen der Novellierung des GmbHG neben dem verstärkten Missbrauchschutz die Vereinfachung und Beschleunigung der Unternehmensgründungen ist. Dazu gehört zunächst die Erleichterung der Kapitalaufbringung. Die notwendige notarielle Beurkundung von Standardgesellschaftsverträgen ist zudem zeitraubend und ohne erkennbaren Nutzen für die Gesellschafter. Aus diesen Gründen schneidet die GmbH im Vergleich zur aus Großbritannien stammenden Rechtsform der Limited Company, die zunehmend auch von deutschen Unternehmensgründern genutzt wird, ungünstig ab.

3. Lösungsentwurf nach dem MoMiG

In den **§ 2 GmbHG** soll ein Abs. 1a eingefügt werden, der es den Gesellschaftern (Gründern) ermöglicht, ohne notarielle Beurkundung eine GmbH zu gründen. Erforderlich ist die Verwendung eines Mustervertrages, der als Anlage zum GmbHG zur Verfügung gestellt wird. In diesem Fall genügen die schriftliche Abfassung des Gesellschaftsvertrages und die öffentliche Beglaubigung der Unterschriften der Gesellschafter. Die Verwendung des Mustergesellschaftsvertrages wäre allerdings nur bei unkomplizierten GmbH-Standardgründungen (Bargründung, maximal drei Gesellschafter) möglich. Die vom Bundesrat vorgetragene Bedenken hinsichtlich der Verwendung einer Mustersatzung werden von der Bundesregierung nicht geteilt. Durch Änderung des **§ 4a GmbHG** soll es der GmbH ermöglicht werden, abweichend vom Satzungssitz einen Verwaltungssitz außerhalb Deutschlands zu nehmen. Der Gesetzentwurf beabsichtigt auch die Herabsetzung des Mindeststammkapitals von bisher 25.000 € auf 10.000 € (**§ 5 GmbHG**). Zudem soll der Gesellschafter – entgegen der bisherigen Rechtslage – schon bei der Gründung mehrere Geschäftsanteile übernehmen dürfen. Eine weitere Änderung im GmbHG soll es ermöglichen, eine so genannte „Unternehmergesellschaft“ zu gründen (neu: **§ 5a GmbHG**). Diese ist nicht als neue Rechtsform, sondern als zweite Variante der GmbH gedacht. Sie wäre ebenfalls juristische Person des Privatrechts, Handelsgesellschaft und Kapitalgesellschaft wie jede andere GmbH. Bei der Unternehmergesellschaft würde aber die Einzahlung von mindestens einem Euro des Stammkapitals genügen. Gleichzeitig wäre die Unternehmergesellschaft verpflichtet, aus anfallenden Gewinnen eine Rücklage zu bilden, bis das gesetzlich geforderte Stammkapital von mindestens 10.000 € erreicht ist. Bis zu diesem Zeitpunkt führt das Unternehmen den Zusatz „Unternehmergesellschaft (haftungsbeschränkt)“, an-

schließlich kann der Zusatz „GmbH“ verwendet werden. Die vom Bundesrat vorgeschlagene alternative Bezeichnung einer Unternehmungsgesellschaft als „Gesellschaft mit beschränkter Haftung (ohne Mindeststammkapital)“ wird von der Bundesregierung ebenso wie zusätzliche gläubigerschützende Maßnahmen abgelehnt.

Mit der geplanten Aufhebung des **§ 8 Abs. 1 Nr. 6 GmbHG** kann die Eintragung der GmbH ins Handelsregister erfolgen, auch wenn die erforderliche gewerberechtliche Erlaubnis noch nicht vorliegt. Bei der Gründung einer Einmann-GmbH wird beabsichtigt, auf die bisher bestehenden besonderen Sicherheitsleistungen zu verzichten. Zudem soll durch Änderung des **§ 16 GmbHG** derjenige als Gesellschafter der GmbH gelten, der in der zum Handelsregister einzureichenden Gesellschafterliste eingetragen ist. Im Gegenzug erhält jeder Gesellschafter einen Anspruch auf Eintragung in die Gesellschafterliste. Von den dort eingetragenen Personen können Anteile an der Gesellschaft (gutgläubig) erworben werden.

Außerdem sieht das MoMiG Regelungen vor, die den Missbrauch der Rechtsform GmbH erschweren sollen: Bei der Anmeldung der Gesellschaft zum Handelsregister wäre eine inländische Geschäftsanschrift anzugeben, die es den Gläubigern der Gesellschaft ermöglicht, eine öffentliche Zustellung im Inland zu bewirken. Bei einem „Abtauchen“ des Geschäftsführers sollen nun auch die Gesellschafter für Schriftstücke an die GmbH empfangszuständig sein. Im Falle der Insolvenzreife der GmbH würden zudem nun auch die Gesellschafter verpflichtet werden, den Insolvenzantrag zu stellen. Zum Geschäftsführer soll niemand bestellt werden können, der in der Vergangenheit gegen grundlegende Vorschriften des Wirtschaftsstrafrechts verstoßen hat.

Das MoMiG sieht neben den angesprochenen noch einige weitere Neuerungen zur Beschleunigung von Unternehmensgründungen, zur Erhöhung der Attraktivität der GmbH als Rechtsform und zur Bekämpfung von Missbräuchen vor. Von den geplanten Änderungen sind neben dem GmbHG auch das Aktiengesetz, die Insolvenzordnung und weitere Wirtschaftsgesetze betroffen. Die Bundesregierung hat zugesagt, eine Reihe der vom Bundesrat eingebrachten Änderungsvorschläge im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu berücksichtigen.

Bereits nach der ersten Veröffentlichung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung wurden neben Zustimmung auch kritische Meinungen zur geplanten GmbH-Reform laut. So werden Anwendungsproble-

me bei der „Unternehmergesellschaft“ ohne Mindeststammkapital befürchtet. Außerdem sei die Haftungsverantwortung der Gesellschafter im Vergleich zum Geschäftsführer weiterhin zu gering. Auch die vorgesehene stärkere Einbeziehung von Gesellschafterdarlehen in das haftende Vermögen stößt bisher nicht auf ungeteilte Zustimmung.

(Lfd. Nr. 49/07 vom 20.09.2007)

Quellen:

- BT-Drs. 16/6140.
- BR-Drs. 354/07(B).
- Handelsblatt (2007). Bundesrichter kritisiert GmbH-Reform. Handelsblatt.com vom 07.06.2007: Im Internet: http://www.handelsblatt.com/news/_pv/_p/200050/_t/ft/_b/1278595/default.aspx/index.html [Stand: 19.09.2007].
- Mittelstanddirekt.de (2007). Reform soll Gründung erleichtern. 27.04.2007: Im Internet: <http://www.mittelstanddirekt.de/c185/vc51/m187/um227/d3275/default.html> [Stand: 19.09.2007].

Parlament – Parteien – Wahlen

Die Vereinigung von Linkspartei.PDS und WASG zur Partei „DIE LINKE.“

von Kolja Bartsch, Fachbereich WD 1

Am 16. Juni 2007 wollen sich in Berlin auf einem Gründungsparteitag die Parteien Linkspartei.PDS und WASG zur neuen gesamtdeutschen Partei „DIE LINKE.“ vereinigen. Bereits seit der Bundestagswahl 2005 existiert im 16. Deutschen Bundestag die Fraktion „DIE LINKE.“, deren Vorsitzende Gregor Gysi (Linkspartei.PDS) und Oskar Lafontaine (WASG) sind. Mit zusammen über 70.000 Mitgliedern wird die neue Partei nach SPD, CDU und CSU die viertgrößte Mitgliederzahl aller Parteien in Deutschland haben.

Die Vereinigung beider Parteien schließt einen seit rund zwei Jahren andauernden Parteibildungsprozess ab. Während die Linkspartei.PDS insbesondere in Ostdeutschland verankert ist, hat die WASG ihren Schwerpunkt in den alten Bundesländern. Die Linkspartei.PDS ging aus der im Jahr 1946 gegründeten SED („Sozialistische Einheitspartei Deutschlands“) hervor. In Folge der friedlichen Revolution in der DDR im Herbst 1989 ergänzte die SED im Dezember 1989 ihren bisherigen Namen durch den Zusatz PDS („Partei des Demokratischen Sozialismus“). Im Februar 1990 änderte die SED-PDS ihren Namen dann in PDS. Dieser Name hatte bis zum Sommer 2005 Bestand, als sich die Partei in „Linkspartei.PDS“ unbenannte. Die Partei hat derzeit rund 60.300 Mitglieder, von denen die überwiegende Mehrzahl in den östlichen Bundesländern wohnt. Die Linkspartei.PDS nahm seit 1990 an allen Bundestagswahlen teil, wobei sie bei den Wahlen 1998 und 2005 in Fraktionsstärke sowie 1990 und 1994 in Gruppenstärke in den Deutschen Bundestag einzog. In Ostdeutschland ist die Partei seit 1990 stets in allen sechs Länderparlamenten vertreten. Seit der Landtagswahl im Mai 2007 in Bremen (Ergebnis: 8,4 %) ist die Linkspartei.PDS erstmals auch in einem westdeutschen Landesparlament präsent. Derzeit ist die Linkspartei.PDS – in einer Koalition mit der SPD in Berlin – an einer Landesregierung in Deutschland beteiligt.

Die WASG wurde am 3. Juli 2004 zunächst in Vereinsform als Zusammenschluss der vor allem in den alten Ländern aktiven „Initiative

Arbeit & soziale Gerechtigkeit“ (ASG) sowie der Initiative „Wahlalternative“ unter dem Namen „Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit“ gegründet. Hauptgrund für die Initiatoren – unter ihnen eine Reihe von Gewerkschaftsfunktionären – war die Ablehnung der von der rot-grünen Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder seit dem Jahr 2003 verfolgten Politik der „Agenda 2010“. Am 22. Januar 2005 gründete sich die WASG in Göttingen als Partei unter dem Namen „Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative“. Der Gründungsparteitag fand am 7./8. Mai 2005 in Dortmund statt. Die Zahl der Mitglieder beträgt derzeit ca. 11.500. Die WASG nahm in der Zeit ihres Bestehens an fünf Landtagswahlen teil. Bei den Wahlen in Nordrhein-Westfalen (2,2 %) im Jahr 2005 sowie Baden-Württemberg (3,1 %), Berlin (2,9 %), Rheinland-Pfalz (2,6 %) sowie in Mecklenburg-Vorpommern (0,5 %) im Jahr 2006 blieb die Partei unter der Fünf-Prozent-Hürde.

Die Ankündigung der SPD-Bundesspitze am 22. Mai 2005, nach der Niederlage der SPD bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen vorgezogene Bundestagswahlen anzustreben, wirkte als Katalysator für eine Zusammenarbeit von PDS und WASG. Um bei der vorgezogenen Bundestagswahl 2005 gesamtdeutsch erfolgreich bestehen zu können, kam es unmittelbar nach dem 22. Mai 2005 zu intensiven Verhandlungen zwischen den Vorständen der beiden Parteien. Bereits am 10. Juni 2005 einigten sich PDS und WASG grundsätzlich über den Antritt als gemeinsames Linksbündnis bei der Bundestagswahl 2005. Am 17. Juni 2005 hielten die Delegationen beider Parteien dann in einer Grundsatzerklärung – die später als erstes Kooperationsabkommen bezeichnet wurde – ihr abgestimmtes Vorgehen für die Teilnahme an der vorgezogenen Bundestagswahl fest. Da eine Listenverbindung ohne Zusammenschluss von WASG und PDS nach bundesdeutschem Wahlrecht nicht möglich war, verzichtete die WASG zugunsten der PDS auf eine eigene Teilnahme an der Bundestagswahl 2005. Stattdessen kandidierten Vertreter der WASG auf offenen Listen der PDS. Bedingung der WASG dafür war die Umbenennung der PDS noch vor den Bundestagswahlen. Ein PDS-Sonderparteitag am 17. Juli 2005 stimmte einer Namensänderung zu. Die Partei nannte sich von PDS in die „Die Linkspartei.PDS“ (Kurzform „DIE LINKE.“) um. Den Landesverbänden stand es frei, den Namensbestandteil „PDS“ zu verwenden. Am 4. August 2005 formulierten Linkspartei.PDS und WASG ein zweites Kooperationsabkommen, in dem u.a. gemeinsame programmatische Grundlagen und die mittelfristige Perspektive des Projektes einer gemeinsamen Partei festgehalten wurden. Bei der Bundestagswahl 2005 wenige Wo-

chen später erreichte die Linkspartei.PDS mit 8,7 % ihr bisher bestes Ergebnis auf Bundesebene, wobei ihr mit einem Ergebnis von 4,9 % erstmals auch in den alten Ländern der Durchbruch gelang.

Der Wahlerfolg des linken Wahlbündnisses und die Bildung einer gemeinsamen Bundestagsfraktion „DIE LINKE.“ im Herbst 2005 waren von richtungweisender Bedeutung für den weiteren Fusionsprozess, der am 6. Dezember 2005 durch ein drittes Kooperationsabkommen („Rahmenvereinbarung zum Parteibildungsprozess zwischen Linkspartei.PDS und WASG“) voranschritt: Grundsätzlich sollte dabei die Fusion durch Parteitagsbeschlüsse und Urabstimmungen bis spätestens zum 30. Juni 2007 durchgeführt werden. Konkurrierende Wahlantritte bei Landtags- und Kommunalwahlen sollten ausgeschlossen werden, konnten aber letztlich nicht gänzlich verhindert werden. In Berlin und Mecklenburg-Vorpommern nahmen die Landesverbände der WASG gegen den Willen des eigenen Bundesvorstandes an den dortigen Wahlen auf Länderebene im Jahr 2006 teil. Zur Klärung aller inhaltlichen und organisatorischen Fragen der Partieneubildung wurde eine paritätisch besetzte „Steuerungsgruppe“ gebildet, der wiederum thematische Facharbeitsgruppen zurarbeiteten. Im November 2006 wandelten sich Linkspartei.PDS und WASG aus fusionsrechtlichen Gründen in zwei rechtsfähige eingetragene Vereine um. Am 10. Dezember 2006 beschloss die Vorstände beider Parteien in einer gemeinsamen Sitzung die gemeinschaftlich erarbeiteten Entwürfe der Gründungsdokumente für die Partei „DIE LINKE.“ – u.a. Name, Programmatik, Satzung, Finanz- und Schiedsordnung sowie Rahmenwahlordnung – als Vorlage für die parallel tagenden Bundesparteitage der Parteien in Dortmund am 24./ 25. März 2007. Auf diesen Parteitag stimmten die Delegierten beider Parteien mit großer Mehrheit – bei der Linkspartei.PDS mit 96,9 % und bei der WASG mit 87,7 % – den gleichlautenden Gründungsdokumenten sowie dem „Verschmelzungsvertrag“ zu. Mit letzterem wird der Verein WASG als übertragender Verein mit dem Verein Die Linkspartei verschmolzen. Nach der Zustimmung der Parteitage führten beide Parteien anschließend im Zeitraum vom 30. März bis 18. Mai 2007 Urabstimmungen unter ihren Mitgliedern über die Parteitagsbeschlüsse zur Fusion durch. Bei der Linkspartei.PDS, bei der sich 82,6 % der Mitglieder an der Urabstimmung beteiligten, votierten 96,9 % für die Fusion. Bei der Urabstimmung der WASG, an der 49,8 % der Mitglieder teilnahmen, stimmten 83,9 % der Vereinigung zu.

Am 15. Juni führen Linkspartei.PDS und WASG in Berlin zunächst ihren jeweils letzten Parteitag durch, ehe am 16. Juni 2007 der eigentliche

Gründungsparteitag der Partei „DIE LINKE.“ stattfindet. Zu den wichtigsten Tagesordnungspunkten gehört die Wahl des paritätisch besetzten 44 Personen umfassenden Parteivorstandes. Dabei ist für den Parteivorsitz – zunächst bis 2010 – eine Doppelspitze geplant, für die sich der bisherige Vorsitzende der Linkspartei.PDS Lothar Bisky sowie der von der WASG stammende Fraktionsvorsitzende im Bundestag, Oskar Lafontaine, bewerben. Der Gründungsparteitag wird sich mit seinen 796 Delegierten aus beiden Parteien paritätisch zusammensetzen.

(Lfd. Nr. 38/07 vom 12.06.2007)

Literatur:

- DIE LINKE.PDS (2007). Parteibildung von Linkspartei.PDS und WASG. Im Internet unter: <http://sozialisten.de/sozialisten/parteibildung/index.htm> [Stand: 6. Juni 2007].
- Robert Roßmann (2007). Der schwierige Weg zur Fusion, in: Süddeutsche Zeitung vom 26.03.2007.
- Spier, Tim; Butzlaff, Felix; Micus, Matthias; Walter, Franz (2007). Die Linkspartei. Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?, Wiesbaden.

Parteien und Machtverhältnisse in Russland vor der Wahl

von Dr. Jörg D. Krämer, Florian Jessensky, Fachbereich WD 1

Am 2. Dezember 2007 wird das russische Parlament, die Staatsduma, neu gewählt. Im Sommer 2007 wussten laut einer Umfrage des gesamt-russischen Meinungsforschungszentrums (WZIOM) fast ein Viertel der Russen nichts über die anstehende Wahl. Nur 48 Prozent der Russen vertreten die Ansicht, Russland brauche die Duma. 37 Prozent glauben, Russland könne genauso gut auf der Basis von Erlassen des Präsidenten regiert werden. Gegenüber der verfassungsrechtlich festgeschriebenen Machtfülle des Präsidenten hat die Staatsduma nur eingeschränkte Möglichkeiten. Dem Ministerpräsidenten lässt die Verfassung aber Spielraum für eine zukünftige Stärkung des politischen Gewichts. Die Duma-Wahl ist, trotz der im Vergleich zur Präsidentenwahl im März 2008 geringeren öffentlichen Wahrnehmung, eng mit der Zukunft Wladimir Putins verknüpft.

Der Wahlkampf in Russland

Von politischer Spannung ist derzeit in Russland wenig zu spüren. Die alles überragende Frage ist die der Zukunft Wladimir Putins, dessen

Amtszeit als Präsident endet, weil verfassungsrechtlich keine dritte Amtszeit möglich ist. Die Parlamentswahl soll vor diesem Hintergrund nach dem Willen der Partei „Einiges Russland“ zu einem Putin-Plebizit werden, um so moralisch und politisch Wege für eine Fortsetzung der Arbeit Putins zu ebnen. Zu diesem Zweck hat sich Putin zum Spitzenkandidat von „Einiges Russland“, die in Umfragen klar vorne liegt, aufstellen lassen. Dimitri Badowskij (Forschungsinstitut für Soziale Systeme) glaubt, dass „Einiges Russland“ mit Putin an der Spitze allen anderen Parteien ein zentrales Wahlkampfthema aufzwingen, auf das keine Partei eine angemessene Antwort parat habe. Der Parteivorsitzende und Duma-Präsident Gyslow erklärte, es werde kein Kampf zwischen den Parteien stattfinden, wie es 2003 der Fall gewesen sei. Wahlkampfauftritte Putins wird es wegen der Neutralität des Präsidentenamts nicht geben. Die Partei „Einiges Russland“ hat zudem mitgeteilt, auf eine Teilnahme an Fernsehdebatten zu verzichten.

Kritik an der Unabhängigkeit der russischen Medien im Wahlkampf übte jüngst Luc van der Brande (Parlamentarische Versammlung des Europarates). Nicht alle Parteien hätten einen Zugang zu den Medien, die Regierungspartei dominiere den Bildschirm. Dem widerspricht die für Informationspolitik im Wahlkampf zuständige Zentrale Wahlkommission: Bislang seien kaum Beschwerden bekannt. In der Kritik standen auch die Sicherheitskräfte, nachdem sie im Frühjahr eine Kundgebung des oppositionellen Bündnisses „Anderes Russland“ mit großer Härte zu verhindern gesucht hatten.

Im Wahlkampf spielt auch die Bindung der Regionen an den Kreml eine große Rolle: Bis zum Frühjahr traten 70 von 85 Gouverneuren der Partei „Einiges Russland“ bei. Experten sprechen von einer Verschmelzung der „Partei der Macht“ mit dem Staatsapparat im Zentrum und den Regionen. Im März 2007 erreichte „Einiges Russland“ bei den Regionalwahlen durchschnittlich 46 Prozent.

Das Wahlsystem

Voraussichtlich 15 Parteien und damit acht weniger als 2003 bewerben sich um die 450 Sitze in der Staatsduma. Nach Prognosen des Gesamtrussischen Zentrums für Meinungsforschung haben nur vier Parteien (Einiges Russland, Kommunistische Partei, Gerechtes Russland, Liberaldemokratische Partei) eine Chance auf den Einzug ins Parlament. Zu groß sind die Hürden durch die Änderungen im Wahl- und Parteiensystem: Staatsduma und Föderationsrat haben die Sperrklausel von fünf auf sieben Prozent angehoben; Listenverbindungen mehrerer Parteien

sind untersagt, was vor allem die Oppositionsparteien trifft; das gemischte Wahlsystem ist zugunsten eines reinen Verhältniswahlrechts abgelöst, was es unabhängigen Kandidaten (derzeit 24) unmöglich macht, an der Wahl teilzunehmen; schließlich ist die seit Sowjetzeiten existierende Wahloption, „gegen alle“ abzustimmen, ebenso abgeschafft wie die bisher geltende Mindestwahlbeteiligung von 20 Prozent. Gab es in den 90er Jahren noch mehr als 100 Parteien in Russland, so sind es heute weniger als 20. Die Änderungen im Parteienrecht werden diese Entwicklung nochmals verstärken: Für die Zulassung zur Wahl müssen Parteien mindestens 50.000 Mitglieder haben, die sich nicht nur auf eine Region verteilen dürfen, eine Kautions von 1,7 Millionen Euro muss hinterlegt werden oder 200.000 Unterstützer-Unterschriften vorliegen. Von den beiden letzten Hürden sind die derzeit in der Duma vertretenen Parteien allerdings befreit. Die Umweltpartei bspw. scheiterte an der Wahlkommission wegen angeblich gefälschter Unterschriften. Der frühere russische Regierungschef Michail Kassjanow hat die Wahlen als „Farce“ und „Imitation eines demokratischen Prozesses“ bezeichnet. Die von der OSZE mit Verweis auf mangelnde Kooperationsbereitschaft des Kremls abgesagte Wahlbeobachtung wird nach Kritik auch der russischen Opposition nun durch eine Mission der Parlamentarischen Versammlung der OSZE durchgeführt werden.

„Partei der Macht“

Der Wunsch nach einer starken Partei ist nach den Worten des Osteuropaexperten Heinrich Vogel im russischen Volk „tief verankert“. Diesem Bedürfnis entspricht die sog. „Partei der Macht“, **„Einiges Russland“**. Die Partei verfügt in der Duma über 305 von 450 Sitzen. In aktuellen Umfragen steht „Einiges Russland“ mit Abstand an der Spitze. Da viele ihrer Mitglieder dem Staatsapparat angehören, wird sie auch als „Beamtenpartei“ bezeichnet. Putin selbst nannte die Partei, für die er als Spitzenkandidat antritt, keine ideale politische Kraft, denn ihr fehle eine schlüssige politische Ideologie. „Die ideologische Leere nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion“ will nach den Worten von Parteichef Sergej Mironow die Partei **„Gerechtes Russland“** füllen, die in Umfragen allerdings unter der Sieben-Prozent-Hürde liegt. „Gerechtes Russland“ ist 2006 aus den drei kremlfreundlichen Parteien Rodina (Die Heimat), Schisn (Das Leben) und der Rentnerpartei hervorgegangen. Experten gilt sie als politisch linke Stärkung des Putin-Lagers und wird u. a. auch deshalb als zweite „Partei der Macht“ bezeichnet. Um den Anspruch Putins auf eine zentrale politische Rolle auch nach der zweiten Amtszeit zu untermauern, wurde die **„Bewegung für Putin“** gegründet, die überwiegend von der Partei „Einiges Russland“ finanziert wird.

Sonstige Parteien

Der Opposition ist es nicht gelungen, ihre Zerstrittenheit zu beenden. Auch deshalb liegen die Zustimmungsraten für sie in Russland bei lediglich 15 Prozent. In der Bewegung „**Anderes Russland**“, deren bekanntester Protagonist Gari Kasparow ist, sind mindestens 14 Gruppierungen sämtlicher politischer Couleur vertreten. Sichtbares Zeichen der Bewegung ist der „Marsch der Unzufriedenen“, dessen Niederschlagung durch Sicherheitskräfte in Moskau im Frühjahr 2007 international für Kritik sorgte. Die etablierten Oppositionsparteien „**Jabloko**“ und „**Union Rechter Kräfte**“ (SPS) haben der Bewegung „Anderes Russland“ wegen der Beteiligung von Links- und Rechtsextremisten eine Absage erteilt. Jabloko gilt als sozialliberale Partei. Die SPS, 1999 als Wahlbündnis verschiedener Organisationen gegründet, steht ebenfalls für liberale Ideen. In letzter Zeit hat die SPS mehrere Spitzenpolitiker ihrer regionalen Kandidatenlisten verloren. Beide Parteien scheiterten 2003 an der Fünfprozenthürde, Jabloko ist aber mit vier direkt gewählten Kandidaten in der Staatsduma vertreten. Die mit 11,2 Prozent in die Staatsduma gewählte **Liberaldemokratische Partei Russlands (LDPR)** wurde vom Rechtsextremisten Vladimir Schirinowski gegründet, der ihre einzige bekannte Figur ist. Sie stützt Putin und dessen Regierung. Die **Kommunistische Partei**, Nachfolger der KPdSU, gilt als einzige originäre Mitgliederpartei. Mit Gennadi Sjuganow an der Spitze erzielte sie 2003 12,6 Prozent.

(Lfd. Nr. 62/07 vom 26.11.2007)

Quellen und Literatur:

- <http://www.russland.ru>, <http://www.russlandanalysen.de/content/index.php>
- Brössler, Daniel (2007). „Präsident Putin hat immer recht“. SZ, 29. Oktober 2007.
- Kunze, Dr. Thomas (2007). Machtkampf in Russland. Opposition am Scheideweg. KAS 2007.
- Buhbe, Matthes/Gorza, Gabriele (2007). Russland heute. Wiesbaden 2007.

Politik und Gesellschaft – Politische Ideologie

Zwangsverheiratung in Deutschland – Ausmaß, Maßnahmen zur Bekämpfung, Opferschutz

von Kolja Bartsch, Fachbereich WD 1

Schon seit einigen Jahren wird in Deutschland das Phänomen der Zwangsverheiratung, das auch weltweit ein Problem darstellt, verstärkt diskutiert. Eine Zwangsverheiratung liegt vor, wenn eine Ehe gegen den Willen und die Zustimmung von mindestens einem der Ehepartner geschlossen wird. Zwangsehen finden insbesondere in einem patriarchal geprägten familiären und gesellschaftlichen Umfeld statt. Der dabei ausgeübte Zwang reicht vom psychischen Druck bis hin zur Anwendung von physischer Gewalt. Schwer von der Zwangsheirat abzugrenzen ist die so genannte arrangierte Ehe, bei der die Partnerwahl von den Eltern bzw. Verwandten initiiert und die Zustimmung der potentiellen Ehepartner zuvor eingeholt wird.

Nach internationalem Recht stellt eine Zwangsverheiratung eine Menschenrechtsverletzung dar. Zahlreiche Menschenrechtsdokumente – wie zum Beispiel die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau – begründen ein Verbot der Zwangsheirat. Trotz des Bekenntnisses der internationalen Staatengemeinschaft zur Bekämpfung der Zwangsverheiratung gehören in vielen Regionen der Welt Zwangsverheiratungen nach wie vor zum gesellschaftlichen Alltag. Dabei ziehen erzwungene Ehen häufig weitere Menschenrechtsverletzungen für die Betroffenen nach sich.

Wie in anderen europäischen Staaten finden auch in Deutschland Zwangsverheiratungen statt, obwohl das Grundgesetz das Recht eines jeden Menschen auf freie Partnerwahl garantiert. Über das tatsächliche Ausmaß des Phänomens Zwangsheirat liegen allerdings bisher keine verlässlichen repräsentativen Daten oder breit angelegte wissenschaftliche Analysen vor. Auch die polizeiliche Kriminalstatistik lässt keine Rückschlüsse auf die Häufigkeit von Zwangsheiraten zu. Wie verschie-

dene Befragungen und Erfahrungsberichte von Fachberatungsstellen, Frauenhäusern, Einrichtungen der Jugendhilfe und zivilgesellschaftlichen Organisationen deutlich machen, sind vom Problem der Zwangsverheiratung in Deutschland insbesondere Mädchen und junge Frauen aus Familien mit Migrationshintergrund betroffen. Auch Jungen und junge Männer scheinen – allerdings in deutlich geringerem Maße – Opfer zu sein. Die Zwangsverheiratung tritt dabei in unterschiedlichen Formen auf. So werden beispielsweise junge Mädchen aus dem Heimatland der Familie des Bräutigams zur Heirat nach Deutschland geholt, in Deutschland lebende junge Frauen gegen ihren Willen im Heimatland der Familie verheiratet oder junge Mädchen in Deutschland unter Zwang mit einem Landsmann aus dem Ausland verheiratet.

Die gesteigerte Wahrnehmung des Phänomens durch die deutsche Öffentlichkeit und die damit verbundene Sensibilität für das Thema haben deutlich gemacht, dass eine wirksame Durchsetzung der Menschenrechte und der aus ihnen resultierenden gesetzlichen Regelungen in Deutschland eine Reihe von Grundlagen und Maßnahmen erfordert. Hierzu gehören die stärkere wissenschaftliche Erforschung des Themas und die Erhebung repräsentativer Daten zur Gesamtsituation des Sachverhaltes Zwangsheirat, die Überprüfung bisheriger straf- und zivilrechtlicher Regelungen auf ihre Praxistauglichkeit, der Auf- und Ausbau von Beratungsstellen und die Entwicklung wirkungsvoller Präventions- und Interventionsangebote für die Opfer.

Nicht zuletzt auf der Grundlage der intensiven Diskussion des Themas hat der Gesetzgeber im Jahr 2005 den Tatbestand der Zwangsverheiratung durch das 37. Strafrechtsänderungsgesetz als besonders schweren Fall der Nötigung in das Strafgesetzbuch aufgenommen. Auch Neuregelungen im Rahmen des Zweiten Änderungsgesetzes zum Zuwanderungsgesetz, das im August 2007 in Kraft trat, sollen Zwangsehen besser zu verhindern helfen. Mit den zuvor öffentlich strittig diskutierten Neuerungen soll unter anderem der Familiennachzug bei tatsächlichen Anhaltspunkten für das Vorliegen einer Zwangsheirat ausgeschlossen werden. Dabei wurden als neue Voraussetzungen für den Ehegattennachzug ein Mindestalter von 18 Jahren und der Nachweis einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache festgelegt.

Im Mittelpunkt einer öffentlichen Anhörung des Bundestags-Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Thema „Zwangsverheiratungen bekämpfen“ standen die Anträge von Bündnis 90/Die Grünen „Zwangsverheiratung bekämpfen – Die Opfer schützen“, der FDP-Fraktion „Zwangsheirat wirksam bekämpfen – Opfer stärken und schützen – Gleichstellung durch Integration und Bildung fördern“ und der Fraktion Die Linke. „Für einen Schutz der Opfer von Zwangsver-

heiratungen, für die Stärkung ihrer Rechte und die längerfristige Bekämpfung der Ursachen patriarchaler Gewalt“. Das Ergebnis der Anhörung und der Beratungen des Ausschusses sind in die Beschlussempfehlung eingegangen, die dem Deutschen Bundestag zur abschließenden Beschlussfassung vorliegt. Er wird auch über den „Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat“ zu befinden haben, den der Bundesrat auf Initiative des Landes Baden-Württemberg eingebracht hat. Der Gesetzentwurf sieht die Aufnahme eines eigenen Straftatbestandes Zwangsheirat unter die Straftaten gegen die persönliche Freiheit im Strafgesetzbuch vor, der mit einem Strafmaß von bis zu zehn Jahren bewehrt werden soll.

Die Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und SPD haben in ihre Koalitionsvereinbarung im Jahr 2005 die Bekämpfung der Zwangsheirat explizit aufgenommen. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, Zwangsverheiratungen zu verhindern und alle Instrumente zu prüfen, mittels denen dieses Ziel erreicht werden kann. So ist das Thema Zwangsverheiratung auch Gegenstand des Nationalen Integrationsplans, der im Juli 2007 als Ergebnis eines einjährigen Dialogprozesses unter Einschluss aller zuständigen Ressorts der Bundesregierung und der beteiligten gesellschaftlichen Gruppen vorgestellt wurde. Auch der am 26.9.2007 vom Bundeskabinett verabschiedete Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen nennt als seine zentralen Ziele die Verbesserung der Effizienz der Bekämpfung von Gewalt und die Verbesserung des Schutzes der betroffenen Frauen. Hierzu gehört auch der Schutz vor Zwangsverheiratung. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend hat zusammen mit dem Deutschen Institut für Menschenrechte einen Sammelband zum Thema Zwangsverheiratung in Deutschland erstellt, der das vorhandene Wissen zusammenträgt.

Auch in anderen europäischen Ländern steht das Thema Zwangsverheiratung auf der politischen Agenda. So verfügt Großbritannien über einheitliche Handlungsrichtlinien für Polizei und Sozialarbeiter für den Umgang mit Fällen von drohender Zwangsheirat. Zudem gibt es eine zentrale Anlaufstelle für Opfer von Zwangsheiraten oder davon Bedrohte. In Österreich hat die Bundesregierung eine Meldedatenbank für Fälle unter anderem von Zwangsheirat erstellt. In den Niederlanden und in Dänemark wurde beschlossen, das Alter bei Familienzusammenführungen aufgrund von Eheschließungen auf 21 bzw. 24 Jahre anzuheben.

(Lfd. Nr. 52/07 vom 09.10.2007)

Quellen und Literatur:

- Amnesty international, Sektion der Bundesrepublik Deutschland (2007) Zwangsheirat. <http://www.amnesty-frauen.de/Seiten/Themen/VAWzwzwei.htm> [Stand: 05.10.2007].
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007). Zwangsverheiratung in Deutschland (Konzeption und Redaktion: Deutsches Institut für Menschenrechte), Forschungsreihe Band 1, Berlin.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2007). Nationaler Integrationsplan, Berlin.
- Bundesministerium für Frauen, Familie, Senioren und Jugend (2007). Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, Berlin.
- Schubert, Karin; Möbius, Isabelle (2006). Zwangsheirat – Mehr als nur ein Straftatbestand. Neue Wege zum Schutz der Opfer, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Nr. 2/2006, S.33-37.
- Terre des Femmes e.V. – Menschenrechte für die Frau (2006). Hintergrundinformationen zum Thema Zwangsheirat http://www.frauenrechte.de/tdf/index.php?option=com_content&task=view&id=164&Itemid=126 [Stand: 05.10.2007].
- Zentrum polis (2006). Politik Lernen in der Schule, Nr. 1/2006. Zwangsheirat, Wien, Online-Ausgabe: http://www.humanrights.ch/home/upload/pdf/070411_polis_aktuell_zwangsheirat.pdf [Stand: 02.10.2007].

Staatsrecht – Verwaltungsrecht

Rechtliche Vorgaben für die Rettung der Verfassung für Europa

von Dr. Sven Hölscheidt, Steffi Menzenbach, Fachbereich WD 3

Der **Deutsche Bundestag** hat die Bundesregierung im Dezember 2006 dazu aufgefordert, während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft dem Projekt einer Verfassung für Europa neue Impulse zu geben und dafür einzutreten, dass die Charta der Grundrechte verbindlicher Teil der Verfassung wird.

Auch die **Bundesregierung** hat die Bedeutung der Verfassung betont: Teil des Präsidentschaftsprogramms ist es, Alternativen für den ins Stocken geratenen Ratifizierungsprozess auszuloten. Hierzu sind ausführliche Konsultationen mit den anderen EU-Mitgliedstaaten geplant, die mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen und als Grundlage für Beschlüsse dienen sollen, wie der Reformprozess der EU fortgesetzt werden kann. Ziel sei es, zum Ende der Ratspräsidentschaft einen „**Fahrplan**“ für den weiteren Umgang mit der Verfassung vorlegen zu können, sagte Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel im Dezember 2006 im Plenum.

Der „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (VVE) führt zu einer Änderung des Vertrages von Nizza. Ausgangspunkt jeder Überlegung zum Fortgang des Verfahrens muss deshalb **Art. 48** des Vertrags von Nizza sein:

„Die Regierung jedes Mitgliedstaats oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht, vorlegen. (...) Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.“

Ausdrücklichen **Änderungen** der Verträge müssen also **alle Mitgliedstaaten** entsprechend ihrer innerstaatlichen Vorgaben **zustimmen**. Europarechtlich determiniert ist nicht, ob dies parlamentarisch oder im Wege eines Referendums geschieht. Art. 48 des Vertrags von Nizza

wird ergänzt durch Art. IV-447 VVE, der für den Abschluss des Ratifizierungsprozesses die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde in Rom vorsieht. Das haben 15 der 27 Mitgliedstaaten für den VVE bereits getan; das innerstaatliche Verfahren grundsätzlich abgeschlossen ist in 18 Ländern der EU (vgl. umseitige Tabelle).

(Lfd. Nr. 01/07 vom 08.01.2007)

Quellen:

- Antrag der Fraktionen von CDU/CSU und SPD, BT-Drs. 16/3607.
- Unterrichtung durch die Bundesregierung, Präsidentschaftsprogramm, BT-Drs. 16/3680.
- Hellriegel, Christoph, Tot oder lebendig? Zur aktuellen Debatte über den EU-Verfassungsvertrag, Der Aktuelle Begriff, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Nr. 54/06, 24.11.2006.
- Maurer, Andreas, Konstitutioneller Wandel und „Realpolitik“ im EU-System. Perspektiven zum Europäischen Verfassungsvertrag, ZfP 2006, S. 300 – 332.
- www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/Verfassung/RatifikationUebersicht110506.pdf.
- www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation.
- www.europa.eu.int/constitution/ratification_en.htm.

Übersicht über den Stand des Ratifizierungsprozesses der Europäischen Verfassung

Mitgliedstaat (in der Reihenfolge der Abstimmung)	Innerstaatliches Verfahren	Abschluss
Zustimmung:		
Litauen	Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Ungarn	Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Slowenien	Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Italien	Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Griechenland	Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Slowakei	Parlamentarisch	Verfassungsklage anhängig
Bulgarien	Parlamentarisch (mit EU-Beitrittsvertrag)	Urkunde zum Beitrittsvertrag hinterlegt
Rumänien	Parlamentarisch (mit EU-Beitrittsvertrag)	Urkunde zum Beitrittsvertrag hinterlegt

Spanien	Referendum und Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Österreich	Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Deutschland	Parlamentarisch	Verfassungsklage an- hängig
Lettland	Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Zypern	Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Malta	Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Belgien	Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Luxemburg	Parlamentarisch und Referendum	Urkunde hinterlegt
Estland	Parlamentarisch	Urkunde hinterlegt
Finnland	Parlamentarisch	Hinterlegung steht noch aus
Ablehnung:		
Frankreich	Referendum	
Niederlande	Referendum und Parlamentarisch	
Übrige Mitgliedstaaten:		
Irland	Referendum und Parlamentarisch	Auf unbestimmte Zeit verschoben
Tschechische Republik	voraussichtlich Referendum	Auf unbestimmte Zeit verschoben
Großbritannien	Referendum und Parlamentarisch	Auf unbestimmte Zeit verschoben
Portugal	Referendum	Auf unbestimmte Zeit verschoben
Dänemark	Referendum	Auf unbestimmte Zeit verschoben
Polen	Referendum	Auf unbestimmte Zeit verschoben
Schweden	Parlamentarisch	Auf unbestimmte Zeit verschoben

Rechtliche Fragen zu Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

von Steffi Menzenbach, Désirée Hippe, Fachbereich WD 3

Aufgrund der unlängst neu eröffneten Hauptstadtrepräsentanz der **Scientology-Organisation** werden Stimmen lauter, die eine erneute Überwachung der Organisation durch den Berliner Verfassungsschutz fordern.

Das Verwaltungsgericht Berlin untersagte im Jahr 2001 dem Berliner Verfassungsschutz die Fortsetzung der Überwachung mit nachrichtendienstlichen Mitteln. Der Verfassungsschutz hatte nach vierjähriger Beobachtung keine Erkenntnisse über verfassungsfeindliche Tendenzen der Organisation vorweisen können. Ähnlich urteilte auch das Obergericht (OVG) des Saarlandes im Jahr 2005. Die Verfassungsschutzbehörden beider Länder stellten die nachrichtendienstliche Überwachung daraufhin ein. Eine **Wiederaufnahme** der **Überwachung** in Berlin wäre nur bei Vorliegen neuer Erkenntnisse über verfassungsfeindliche Bestrebungen der Scientology-Organisation möglich.

Ausweislich der Verfassungsschutzberichte der 16 Bundesländer wurde die Scientology-Organisation zwischen 2001 und 2005 in mindestens 11 Bundesländern vom **Verfassungsschutz beobachtet**: Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Im Jahr 2005 als aktuellstem Berichtszeitraum sind die Verfassungsschutzbehörden in 7 Bundesländern betreffend Scientology aktiv gewesen.

Die 1997 von der Innenministerkonferenz beschlossene bundesweite Überwachung durch das **Bundesamt für Verfassungsschutz** hat das Verwaltungsgericht Köln im Jahr 2004 als **rechtmäßig** eingestuft; über die Berufung hat das OVG Münster noch nicht entschieden. Der verfassungsrechtliche Status soll nach Auffassung der Verwaltungsgerichte für die Rechtmäßigkeit der Überwachung durch den Verfassungsschutz irrelevant sein.

Viele andere einfachgesetzliche Fragen hängen hingegen grundsätzlich von der Frage ab, ob eine Vereinigung eine **Religions- bzw. Weltanschauungsgemeinschaft** ist oder nicht. Dies gilt beispielsweise für das Steuerrecht oder das Vereinsrecht. Die Abgrenzung zwischen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften und sonstigen Vereinigungen beschäftigt Gerichte und Behörden seit Jahrzehnten.

Das Grundgesetz garantiert in **Art. 4 Abs. 1 und 2 GG** die Glaubens-, Religions- und Weltanschauungsfreiheit als einheitliches Grundrecht. Jeder Mensch kann sich eine subjektive Überzeugung in Bezug auf Glauben, Religion und Weltanschauung bilden. Zudem schützt Art. 4 Abs. 1 und 2 GG nicht nur die individuelle Freiheit, sondern auch die kollektive Ausübung.

Speziell bei der Scientology-Organisation ist strittig, ob Art. 4 Abs. 1 und 2 GG einschlägig ist. Die Scientology-Organisation bezeichnet sich als „Kirche“ bzw. „Religionsgemeinschaft“. Eine Vereinigung wird jedoch nicht dadurch, dass sie sich selbst als Religionsgemeinschaft definiert, auch als solche anerkannt. Vielmehr muss sie in ihrem äußeren Erscheinungsbild, ihrem geistigen Gehalt und ihrem dauerhaften Handeln religiös oder weltanschaulich geprägt sein.

Hintergrund des Streits sind im Wesentlichen zwei Problemkreise: Umstritten ist, ob es sich bei den scientologischen Lehren um Glauben, Religion bzw. Weltanschauung handelt. Und fraglich ist, ob die Scientology-Lehren von der Organisation nur als Vorwand für eine ausschließlich wirtschaftliche Zielsetzung benutzt werden. Dies würde nach überwiegender Auffassung zum Ausschluss des Schutzes durch Art. 4 GG führen.

Die **Gerichte** haben die Frage bislang **nicht abschließend** geklärt. Das **Bundesarbeitsgericht** (BAG) hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 1995 die Auffassung vertreten, dass Scientology **keine Religions- bzw. Weltanschauungsgemeinschaft** sei, dies im Jahr 2003 jedoch offen gelassen.

Der Bundesgerichtshof für Zivilsachen hat sich explizit noch nicht zu dieser Frage erklärt, in einer Entscheidung aus dem Jahr 1980 jedoch implizit angenommen, bei Scientology handele es sich um eine Religions- bzw. Weltanschauungsgemeinschaft. Ausdrücklich **für die Annahme** einer **Weltanschauungsgemeinschaft** plädiert das **OVG Hamburg** in einer Entscheidung aus dem Jahr 1994. Und auch der VGH Mannheim sieht es nicht als erwiesen an, dass die Scientology-Lehren nur als Vorwand für eine ausschließlich wirtschaftliche Betätigung benutzt werden.

Überwiegend ist die Streitfrage jedoch als **nicht entscheidungserheblich** für den konkreten Rechtsstreit eingeordnet worden. So haben das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) und das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die Frage bislang offen gelassen. Allerdings hat das BVerwG

klargestellt, dass einzelne Personen, die der scientologischen Lehre anhängen, sich möglicherweise auf Art. 4 Abs. 1 GG berufen können. Und erst vor kurzem hat das Verwaltungsgericht Berlin die Erteilung einer Sondernutzungs-erlaubnis für eine Straßensperrung durch die Scientology-Organisation abgelehnt, ohne sich betreffend Art. 4 GG festzulegen.

Zu beachten ist, dass die meisten Gerichtsentscheidungen zu Scientology nicht nur den verfassungsrechtlichen Status und **Art. 4 GG** betreffen. Weitaus häufiger sind Entscheidungen zu Rechtstreitigkeiten aus den Bereichen Arbeitsrecht, Beamtenrecht oder Straßenrecht.

Die **Bundesregierung** hat jüngst bekräftigt, dass sie Scientology nicht als Religions- bzw. Weltanschauungsgemeinschaft ansehe.

(Lfd. Nr. 05/07 vom 29.01.2007)

Quellen:

- BAG NWJ 1996, S. 143 – 152.
- BAG NJW 2003, S. 161 – 163.
- BGH, NJW 1981, S. 675 – 678.
- BVerfG, Beschluss vom 16.8.2002, Aktenzeichen 1 BvR 1241/97, NJW 2002, S. 3458 – 3460.
- BVerfG, Beschluss vom 28.3.2002, Aktenzeichen 2 BvR 307/01, NJW 2002, S. 2227 – 2228.
- BVerwG, NJW 2006, S. 1303 – 1305.
- OVG Hamburg, NVwZ 1995, S. 498 – 502.
- OVG Saarlouis, Urteil vom 27.4.2005, Aktzeichen 2 R 14/03, bei beck online.
- VG Berlin, NVwZ 2002, S. 1018 – 1023.
- VG Berlin, Beschluss vom 11.1.2007, Aktenzeichen VG 11 A 65.07, Pressemitteilung des VG Nr. 1/2007, Abruf unter www.berlin.de am 23.1.2007.
- VG Köln, Urteil vom 11.11.2004, Aktenzeichen 20 K 1882/03, bei juris.
- VGH Mannheim, NVwZ-RR 2004, S. 904 – 911.
- VGH München, NVwZ 2003, S. 998 – 1000.
- Endbericht der Enquete-Kommission „Sogenannte Sekten und Psychogruppen“, BT-Drs. 13/10950.
- Mager, Ute, in: von Münch, Ingo (Begr.); Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Auflage 2000, Art. 4.
- Meyer zu Heringdorf, Katja, Zur Religionsfreiheit in Deutschland und den USA unter besonderer Berücksichtigung von Scientology, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages 2000, WF III – 256/99.
- Antwort der Bundesregierung auf eine mündliche Frage, Anlage 6 zum Plenarprotokoll 16/75, S. 7542 (D).
- Thüsing, Gregor, Ist Scientology eine Religionsgemeinschaft? Rechtsvergleichende Gedanken zu einer umstrittenen Frage, in: Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht, Band 45 (2000), S. 592 – 621.

Das Begnadigungsrecht des Bundespräsidenten

von Anja Eiardt, Sarab Borhanian, Fachbereich WD 3

Der frühere RAF-Terrorist Christian Klar hat ein Gnadengesuch an den Bundespräsidenten gerichtet. Wie ist eine etwaige Begnadigung rechtlich einzuordnen?

1. Begriff und Umfang

Unter „**Begnadigung**“ wird eine **Maßnahme** verstanden, mit der eine **rechtskräftige Entscheidung beseitigt oder gemildert** wird. Die Begnadigung ist nicht zu verwechseln mit der „bedingten Strafaussetzung“ nach §§ 57 und 57 a Strafgesetzbuch, die nach der Entscheidung des Oberlandesgerichts Stuttgart der Ex-Terroristin Brigitte Mohnhaupt gewährt wird. Die Strafaussetzung auf Bewährung erfolgt durch Gerichte in einem gesetzlich geordneten Verfahren. Der Gnadenakt ist ein nach herkömmlichem Verständnis nicht auf Recht, sondern auf Gnade im Sinne von Wohlwollen nach rechtlich nicht geregelterm Ermessen gegründeter Staatsakt, der „Gnade vor Recht“ ergehen lässt. Das Begnadigungsrecht steht daher selbstständig neben der Strafaussetzung.

Das Gnadenrecht hat die Aufgabe, Härten und Unbilligkeiten von strafgesetzlichen Entscheidungen auszugleichen. Die Gnadenentscheidung ändert aber nichts an einem strafgerichtlichen Schuldspruch, sie kann nur die festgesetzte **Strafe** oder **Nebenstrafe** aufheben, umwandeln oder deren Vollstreckung teilweise oder ganz aufheben.

Das Gnadenrecht des Bundespräsidenten ist **auf diejenigen Fälle beschränkt**, in denen von der ersten Instanz an ein Bundesgericht geurteilt oder eine Bundesbehörde entschieden hat. In den Ländern ist das Begnadigungsrecht den von den Landesverfassungen bestimmten Organen zugewiesen und teilweise auf Minister delegiert.

Die Regelung des **Artikel 96 Abs. 5 Grundgesetz** (GG) stellt sicher, dass auch bei Entscheidungen von Oberlandesgerichten, die in Ausübung von Gerichtsbarkeit des Bundes ergangen sind, das Gnadenrecht dem Bund zusteht. Durch Bundesgesetz wird in **§ 59 Bundesbeamtengesetz** (BBG) ausdrücklich festgelegt, dass das Gnadenrecht auch auf den Verlust der Beamtenrechte nach §§ 48, 49 BBG anzuwenden ist.

Das Begnadigungsrecht erstreckt sich auf folgende Gerichtsentscheidungen und ihre Rechtsfolgen:

- auf Urteile und Beschlüsse der **Strafgerichtsbarkeit** (des Bundes), soweit sie zu einer Bestrafung gelangen, auch soweit sie Nebenstrafen aussprechen oder mit gesetzlichen Nebenfolgen verbunden sind;
- auf Entscheidungen der **Disziplinargerichte** (des Bundes), durch die Disziplinarmaßnahmen ausgesprochen worden sind und
- auf Entscheidungen des **Bundesverfassungsgerichts**, durch die auf Grund des **Artikel 18 GG** die Aberkennung von Grundrechten ausgesprochen worden ist.

Gemeinsam ist diesen Entscheidungen, dass sie einen strafrechtlichen oder strafrechtsähnlichen Charakter haben.

2. Rechtsgrundlagen, Rechtsnatur und gerichtliche Nachprüfbarkeit des Gnadenrechts

Das Begnadigungsrecht steht in Deutschland nach **Artikel 60 Abs. 2 GG** dem Bundespräsidenten zu. Er kann weitgehend nach **freiem politischem Ermessen** entscheiden. Die Freiheit umfasst, ob und in welchem Ausmaß er begnadigt.

Dabei ist der Bundespräsident nach Art. 60 Abs. 3 GG aber auch **ermächtigt**, die ihm eingeräumte Befugnis auf andere Bundesbehörden zu **übertragen**. Die Übertragung der Befugnis erfolgt durch die **„Anordnung des Bundespräsidenten über die Ausübung des Begnadigungsrechts des Bundes“** (GnadenAO) vom 5. Oktober 1965. Sie ergänzt Artikel 60 Abs. 2 GG dahingehend, dass dort abschließend festgelegt wird, welche Gerichtsentscheidungen für eine Begnadigung in Frage kommen (Artikel 1 GnadenAO), an wen der Bundespräsident sein Begnadigungsrecht übertragen darf (Artikel 2, 3 GnadenAO) und welche Behörden das Verfahren in Gnadensachen für den Bundespräsidenten vorbereiten (Artikel 4 GnadenAO).

Die **rechtliche Einordnung** von Gnadenentscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht offen gelassen und als mögliche Kategorien den Verzicht, den Befehl und den Dispens angeboten. Zumindest soll sie dem Bereich der Exekutive zuzuordnen sein und einen Eingriff der Exekutive in die rechtsprechende Gewalt darstellen, wie er sonst dem Grundsatz der Gewaltenteilung fremd ist. Überwiegend geht die Literatur jedoch davon aus, dass sich Gnadenentscheidungen jeder rechtlichen Einordnung entziehen. Teilweise wird ihnen sogar jeglicher Rechtscharakter abgesprochen. Zumindest können sie als **Akte sui generis** bezeichnet werden, welche sich im Bereich zwischen den drei klassischen Gewalten ansiedeln.

Umstritten ist ferner die Frage nach der **gerichtlichen Nachprüfbarkeit** von Gnadenentscheidungen. Diese hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 24. April 1969 mit vier zu vier Stimmen abgelehnt. Da das Gnadenrecht vom Grundgesetz in seinem historisch überkommenen Sinn als eine bewusste Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes übernommen worden sei, könne Artikel 19 Abs. 4 GG (Rechtsschutzgarantie) keine Anwendung finden.

3. Abolitions- und Amnestieverbot

Dem Bundespräsidenten ist es nicht erlaubt, in ein laufendes Strafverfahren, gleichgültig in welchem Stadium es sich befindet, einzugreifen. Das **Abolitionsrecht** (Abschaffungs- und Verbotsrecht) galt in Teilen Deutschlands noch bis zum Ende des Kaiserreichs.

Außerdem ist dem Bundespräsidenten verwehrt, eine **Amnestie** (behördlich verordnete Aufhebung von Strafen) für eine ganze Gruppe von Personen auszusprechen, das Begnadigungsrecht kann nur im Einzelfall ausgeübt werden.

(Lfd. Nr. 10/07 vom 15.02.2007)

Quellen:

- Herzog, Roman in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter, Grundgesetzkommentar, 47. Lieferung, 2006, Band IV, Art. 28–69, zu Art. 60, S. 12-17.
- Pernice, Ingo in: Dreier, Horst, Grundgesetzkommentar, 2. Auflage, 2006, Band II, Art. 20–82, zu Art. 60, S. 1383-1386.
- Fink, Udo in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich, Grundgesetzkommentar, 5. Auflage, 2005, Band 2, Art. 20-82, zu Art. 60, S. 1528-1531.
- Brockmeyer, Hans-Bernhard in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Klein, Franz, Grundgesetzkommentar, 10. Auflage, 2004, zu Art. 60, S. 1215-1217.
- Jekewitz, Jürgen in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage, 2001, Band 2, zu Art. 60, S.5-7.
- Schulze-Fielitz, Helmuth in: Heun, Werner/ Honecker, Martin/ Morlok, Martin/ Wieland, Joachim, Evangelisches Staatslexikon, Neuausgabe 2006, S. 885 f.
- <http://www.bundespraesident.de/Amt-und-Funktion/Wirken-im-Inland-,11047/Amtliche-Funktionen.htm>.
- Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 25, 352, 361 ff.

Verbot und Indizierung Gewalt verherrlichender Computerspiele in Europa

von Steffi Menzenbach, Carmen Sinnokrot, Fachbereich WD 3

Der Bundestag hat Ende April dieses Jahres verschiedene Experten zum Thema „**Jugendmedienschutz und gewalthaltige Computerspiele**“ angehört. In der Debatte um Verbote so genannter „Killerspiele“ berufen sich Kritiker und Befürworter auf die Rechtslage in anderen Ländern. Einen detaillierten Vergleich gibt es indes noch nicht; eine Bestandsaufnahme der Regelungen ist in Arbeit. Den Mitgliedstaaten liegt ein Fragebogen vor, der von den Innen- und Justizministern der EU bei ihrem Treffen am 15. Januar 2007 initiiert wurde. Erste Ergebnisse werden noch während der deutschen Ratspräsidentschaft erwartet. Überlegt wird unter anderem, europaweit eine „schwarze Liste“ für Gewalt verherrlichende Computerspiele bei einer zentralen Stelle einzurichten.

Bereits seit April 2003 existiert auf europäischer Ebene ein **System zur Alterseinstufung** namens „**Pan European Game Information**“ (PEGI). PEGI ist ein **freiwilliges System**, das von der Inter-active Software Federation of Europe (ISFE), einem europaweiten Fachverband von Spielkonsolen-Herstellern sowie Anbietern und Entwicklern interaktiver Spiele, initiiert wurde.

PEGI soll sicherstellen, dass Minderjährige keinen Spielen ausgesetzt werden, die für ihre Altersgruppe nicht geeignet sind. Das Bewertungssystem umfasst zwei sich ergänzende Elemente: Das erste ist eine Bewertung nach Altersgruppen, das zweite Element besteht aus einer Reihe von Spieldeskriptoren. Dabei handelt es sich um Bildsymbole, die auf der Rückseite der Spielverpackung aufgedruckt sind und die Art des Spielinhalts beschreiben. Die Deskriptoren sind denen ähnlich, die im **Klassifizierungssystem** der **Niederlande** „Kijkwijzer“ für audiovisuelle Medien verwendet werden.

Das PEGI-System wird durch das Niederländische Institut für die Klassifizierung audiovisueller Medien (NICAM) verwaltet und praktisch umgesetzt. Die meisten europäischen Länder nehmen an diesem System teil; Deutschland hat PEGI nicht übernommen. Erläuterungen zur deutschen Rechtslage enthalten die BT-Drs. 16/2361, BT-Drs. 16/4707 sowie das Plenarprotokoll 16/69, S. 6874, 6875.

Mit PEGI werden vorhandene nationale Altersbewertungssysteme durch ein einziges System ersetzt. In allen Fällen ist das **PEGI-System** aber dem bereits vorhandenen, breiter gefassten Rahmen untergeordnet, der von den jeweiligen Staaten für den Jugendschutz festgelegt wird. Infolgedessen ist das **PEGI-System allen jetzigen und künftigen Rechtsvorschriften** in diesem Bereich **nachgeordnet**. Dies gilt auch für die folgenden Länder, die PEGI im Übrigen anwenden:

In **Österreich** gilt in jedem Bundesland ein eigenes Jugendschutzgesetz. Für Computerspiele wird darin übereinstimmend festgelegt: Spiele, die geeignet sind, die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zu gefährden, dürfen diesen nicht zugänglich gemacht werden. Darüber hinaus sind Computerspiele verboten, die in ihren Inhalten Straftatbestände aufweisen. Einen allgemeinen Tatbestand, der die Erzeugung oder Verbreitung von Gewalt verherrlichenden Computerspielen unter Strafe stellt, gibt es hingegen nicht. Daneben existiert die **Bundesstelle für Positivprädikatisierung von Computer- und Konsolenspielen** (BuPP). Die BuPP veröffentlicht eine laufend aktualisierte Liste von Spielen, die sie als „gute Spiele“ bewertet hat. Gutachter, nachvollziehbare Kriterien und ein effizientes Prüfverfahren sollen sicherstellen, dass über jedes Spiel ein qualifizierter Diskurs geführt wird.

Großbritannien ermöglicht seit 1984 mit dem „Video Recordings Act“ eine Klassifizierung bestimmter Videospiele durch die „British Board of Film Classification“ (BBFC). Danach dürfen Spiele, in denen grobe Gewalt gegen Menschen und Tiere thematisiert werden, nicht an Personen unterhalb eines bestimmten Alters verkauft werden. Verstöße gegen dieses Verbot können mit Geldstrafe von bis zu 5.000 Pfund oder Gefängnisstrafe von bis zu 6 Monaten bestraft werden. Es ist ebenfalls unter Strafe verboten, nicht von der BBFC klassifizierte Videospiele zu vertreiben, wenn ein Erfordernis zur Klassifizierung bestand.

Das Strafgesetzbuch in **Frankreich** regelt die Verbreitung von Materialien mit gewalttätigem Inhalt. Wenn die Möglichkeit besteht, dass diese von Minderjährigen gesehen werden, droht eine Geldstrafe von bis zu 75.000 Euro oder eine Gefängnisstrafe von bis zu drei Jahren. Zudem sind die Hersteller nunmehr verpflichtet, jugendgefährdendes Material als solches zu kennzeichnen. Außerdem ist die Weitergabe an Minderjährige verboten. Bei Zuwiderhandlungen drohen Geld- oder Gefängnisstrafen.

In **Schweden** kann die Darstellung von grober Gewalt gegen Menschen unter bestimmten Umständen eine Verletzung des Rechts auf freie

Meinungsäußerung darstellen; diese kann strafrechtlich geahndet werden. Gewalt verherrlichende Videospiele können beschlagnahmt werden.

In **Spanien** gibt es bislang kein landeseinheitliches Gesetz, das den Verkauf von „Killerspielen“ unter Strafe stellt. Einige Regionen Spaniens haben jedoch Regelungen zum Jugendschutz getroffen: So ist auf den Balearischen Inseln, den Kanarischen Inseln, den Regionen Kastilien, Leon, Galicien, Madrid, Navarra und Baskenland verboten, an Minderjährige Videospiele auszuhändigen, in denen Gewalt verherrlicht oder zu Gewalt angestiftet wird.

Polen, Tschechien, Italien und Dänemark haben keine speziellen Regelungen zu „Killerspielen“; Polen und Italien streben jedoch Gesetze zur Kontrolle von Gewalt verherrlichenden Spielen an.

(Lfd. Nr. 24/07 vom 03.05.2007)

Quellen:

- Leitfragen für das Expertengespräch im Unterausschuss Neue Medien am 26. April 2007, http://www.bundestag.de/ausschuesse/a22/a22_nm/tagesordnung/a22_uanm_10.pdf.
- Gesetzentwurf des Landes Bayern zur Verschärfung von Strafrecht und Jugendschutz, BR-Drs. 76/07.
- Broschüre des BMFSFJ zu Jugend- und Jugendmedienschutz, Stand: November 2006, <http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Publikationen/Publikationen,did=12862.html>.
- Wegweiser Jugendmedienschutz der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien, <http://www.bundespruefstelle.de/bpjm/redaktion/PDF-Anlagen/wegweiser-jugendmedienschutz-pdf,property=pdf,bereich=bpjm,rwb=true.pdf>.
- Zweiter Evaluierungsbericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament zur Anwendung der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DossierId=187571, KOM(2003)776.
- Fragebogen zu der Empfehlung des Rates vom 24. September 1998 in Bezug auf den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde, http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/docs/reg/minors/reply-austria_de.pdf.
- „Gutes empfehlen, statt Schlechter zu verbieten“, Interview mit Ursula Haubner, österreichische Ministerin für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, süddeutsche.de vom 27.12.2005, <http://www.sueddeutsche.de/ausland/artikel/12/66945/>.
- Schäfer, Ronald, Die Auswirkungen des Jugendschutzgesetzes auf den Vertrieb von Computer- und Videospiele, http://www.usk.de/90_Die_Alterskennzeichen.htm.
- <http://www.pegi.info/de/index/>.
- <http://www.heise.de/newsticker/result.xhtml?url=/newsticker/meldung/88671&words=Killerspiele>.
- <http://www.usk.de/>.
- <http://www.bupp.at/jart/prj3/bupp/main.jart>.

- <http://www.bundespruefstelle.de/>.
- <http://www.kijkwijzer.nl/classificaties.php?>.
- <http://www.videostandards.org.uk/main.html>; (Abruf der Internetquellen zuletzt am 24.4.2007).

Staatsverträge zwischen den Bundesländern

von Steffi Menzenbach, Torsten Lämmerzahl, Fachbereich WD 3

Begriff des Länderstaatsvertrags

Das Grundgesetz zählt den Abschluss von Staatsverträgen zu den Instrumenten der formellen Kooperation zwischen den Bundesländern. So räumt Art. 29 Abs. 7 und 8 GG den Bundesländern die Möglichkeit ein, durch Staatsverträge die Landeszugehörigkeit eines Gebietes zu regeln. Darüber hinaus haben die Bundesländer in zahlreichen weiteren Bereichen Staatsverträge geschlossen. Zu nennen sind der Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag) und der Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland (Lotteriestaatsvertrag). Derartige Verträge zwischen den Ländern sind Ausdruck eines **kooperativen Föderalismus** und eine wirksame staatliche Handlungsform vor allem dort, wo Gesetzgebung und Vollzug von Landesrecht nur nach einheitlichen Maßstäben sinnvoll erscheinen.

Abweichend von den völkerrechtlichen Verträgen im Sinne von Art. 32 Abs. 3 und Art. 59 GG sind Länderstaatsverträge in die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland eingebunden. Sie werden dementsprechend als **intraföderale Staatsverträge** bezeichnet. Die Länder können aus diesem Grund nur solche Vereinbarungen treffen, für die ihnen nach dem Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Staatsverträge sind von **Verwaltungsabkommen** zu unterscheiden. Letztere beschränken sich auf die Abgrenzung und Koordination formeller Verwaltungszuständigkeiten. Staatsverträge greifen dagegen in die Kompetenzen des Landesgesetzgebers ein und bedürfen daher der Beteiligung der Landesparlamente. Sie können als **bilaterale oder multilaterale Verträge** ausgestaltet sein. Bilaterale Verträge werden von zwei, multilaterale hingegen von mehreren oder allen Ländern abgeschlossen.

Verfahren

Das Grundgesetz enthält keine Aussagen zum Verfahren beim Abschluss von Staatsverträgen zwischen den Bundesländern. Derartige Bestimmungen sind den Landesverfassungen vorbehalten, dort aber nur lückenhaft enthalten. Gleichwohl hat sich eine allgemeine Praxis für den Abschluss und die Änderung von Länderstaatsverträgen herausgebildet. Sie folgt in den Grundzügen den Regelungen für völkerrechtliche Verträge.

Beim Vertragsabschlussverfahren ist die **zwischenstaatliche** und die **innerstaatliche** Ebene der Länder zu unterscheiden: Die zwischenstaatliche Ebene betrifft das Außenverhältnis und fällt in den Bereich der Vertretungsbefugnis des Regierungschefs. Die innerstaatliche Ebene gehört zum Aufgabenbereich des Landesparlaments. Für den Abschluss von Staatsverträgen folgt daraus eine Trennung zwischen der **Abschlusskompetenz** der Regierung und der **Transformationskompetenz** des Parlaments. Diese Trennung findet sich in den verschiedenen Verfahrensstufen wieder:

Zunächst wird der Staatsvertrag durch Verhandlungen auf der Fach- und Arbeitsebene unter Beteiligung von Ministerialbeamten, Staatssekretären bzw. den Ressortministern vorbereitet. Hierfür werden den Verhandlungsführern entsprechende Mandate erteilt. Parallel dazu sind frühzeitige Informationen und Konsultationen der Landesparlamente üblich. Diese erhalten dadurch Gelegenheit, Stellungnahmen zu den Verhandlungen abzugeben. Kommt es zur Einigung über einen Vertragstext, werden die Verhandlungen grundsätzlich durch bloße **Paraphierung** des Vertragswerkes vorläufig abgeschlossen. Dabei wird der Vertragstext in der Regel mit den Initialen der Verhandlungsführer versehen. Der Akt der Paraphierung sichert die Authentizität des Dokuments.

Daran schließt sich das innerstaatliche Verfahren der Parlamentsbeteiligung an: Auf Länderebene wird der Staatsvertrag nun mit dem **Entwurf eines Zustimmungsgesetzes** in die Landesparlamente eingebracht. Diese können das Gesetz beschließen oder ablehnen. Zu einer teilweisen Zustimmung oder inhaltlichen Änderung des Vertrages sind sie nicht berechtigt. Stimmt das Landesparlament dem Gesetz zu, wird der Staatsvertrag in den Rang eines Landesgesetzes erhoben (Transformationsfunktion). Darüber hinaus enthält die Zustimmung die Ermächtigung zur förmlichen Ratifikation des Vertrages (Ermächtigungsfunktion). Es folgen die Ausfertigung und Verkündung des Zustimmungsgesetzes.

setzes mit dem Staatsvertrag als Anlage nach den Vorgaben der Landesverfassung.

Abschließend kommt es in einem feierlichen Akt zur **Ratifikation** des Staatsvertrages durch die Regierungschefs oder ranghohe Vertreter der Landesregierungen. Erst mit diesem Akt ist die Erklärung verbunden, dass der Vertrag nunmehr auch auf zwischenstaatlicher Ebene verbindlich sein soll. Die unterzeichneten Urkunden werden anschließend ausgetauscht oder bei der vertraglich vereinbarten Stelle – dem sogenannten Depositar – hinterlegt.

Lehnt das Parlament das Zustimmungsgesetz ab, darf der Staatsvertrag nicht ratifiziert werden. Sofern es sich um einen bilateralen Staatsvertrag handelt, ist dieser damit gescheitert. Im Falle multilateraler Staatsverträge hat die Ablehnung für die übrigen Länder grundsätzlich keine rechtliche Wirkung. Sie können dem Staatsvertrag gleichwohl zustimmen und ihn ratifizieren. Jedoch kann in dem Staatsvertrag vereinbart worden sein, dass sein Inkrafttreten von der Hinterlegung einer bestimmten Anzahl von Ratifikationsurkunden abhängt, dem so genannten **Quorum**. Solange diese Anzahl nicht erreicht ist, tritt der Staatsvertrag auch in den Bundesländern, die ihn bereits ratifiziert haben, nicht in Kraft.

Beendigung

Staatsverträge enden u.a. durch Zeitablauf, Abschluss eines Aufhebungs- bzw. Änderungsvertrages oder Kündigung. Einer Änderung oder Aufhebung des Vertrages müssen grundsätzlich alle Vertragsparteien zustimmen. Für den Fall der Kündigung sind vertraglich vereinbarte Ausschluss- und Kündigungsfristen zu beachten. Anders als der Vertragsschluss bedarf die Kündigung keines weiteren parlamentarischen Zustimmungsaktes. Das ursprüngliche Zustimmungsgesetz wird mit der Kündigung gegenstandslos und muss nicht gesondert aufgehoben werden. Ob der Staatsvertrag zwischen den anderen Bundesländern wirksam bleibt, ist anhand der vertraglichen Vereinbarungen zu beurteilen oder durch ergänzende Vertragsauslegung zu ermitteln.

(Lfd. Nr. 48/07 vom 19.09.2007)

Quellen:

- Art. 50 VerfBaWü; Art. 47 Abs. 3 und 72 Abs. 2 VerfBay; Art. 50 Abs. 1 S. 3 und 58 Abs. 1 S. 1 VerfBln; Art. 91 VerfBra; Art. 118 VerfBrem; Art. 43 VerfHmb; Art. 103 VerfHess; Art. 47 VerfMecklVo; Art. 35 VerfNds; Art. 57 und 66 S. 2 VerfNRW; Art. 101 VerfRhLPf; Art. 95 VerfSaarl; Art. 65 VerfSachs; Art. 69 VerfSachsAn; Art. 30 VerfSchlH; Art. 77 VerfThür.

- BVerwGE 60, 162 ff. (Kündigung des NDR-Staatsvertrages) = NJW 1980, 2826 ff. = DVBl. 1980, 845 ff. = DÖV 1980, 679 ff.
- Schladebach, Marcus, Staatsverträge zwischen Ländern, in: Verwaltungsarchiv 2007, 238 ff.
- Schweitzer, Michael, Staatsrecht III, 8. Auflage, 2004, mit Übersichten zu den landesrechtlichen Regelungen.
- Vedder, Christoph, Intraföderale Staatsverträge, 1996.
- Rudolf, Walter, Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band IV, Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung, 1990, S. 1114 ff.

Fristen im Gesetzgebungsverfahren

von Steffi Menzenbach, Fachbereich WD 3

Die **Dauer des Gesetzgebungsverfahrens** ist **nicht gesetzlich festgeschrieben**. Gleichwohl finden sich im Grundgesetz (GG) und schwerpunktmäßig in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) zeitliche Vorgaben für bestimmte Phasen des Verfahrens – ein Überblick:

1. Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens

Gemäß Art. 76 Abs. 1 GG werden Gesetzesvorlagen beim Bundestag durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht. Zu Vorlagen aus der Mitte des Bundestages äußert sich das Grundgesetz nicht. Vorlagen der **Bundesregierung** sind nach Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG zunächst dem Bundesrat zuzuleiten. Der Bundesrat hat grundsätzlich *sechs Wochen* Zeit, um über eine Stellungnahme zu diesen Vorlagen zu beschließen, Art. 76 Abs. 2 S. 2 GG. In bestimmten Fällen ist es zulässig, diese Frist zu verlängern bzw. zu verkürzen: Gemäß Art. 76 Abs. 2 S. 3 GG kann die Frist aus wichtigem Grund auf *neun Wochen* verlängert werden; nach Art. 76 Abs. 2 S. 4 GG kann die Vorlage als eilbedürftig eingestuft und die Frist auf *drei Wochen* verkürzt werden. Vorlagen des **Bundesrates** sind dem Bundestag durch die Bundesregierung zuzuleiten. Grundsätzlich beträgt die Frist *sechs Wochen*, Art. 76 Abs. 3 S. 1 GG. Die Bundesregierung soll hierbei ihre Auffassung darlegen, Art. 76 Abs. 3 S. 2 GG. Auch hier ist eine Fristverlängerung auf *neun Wochen* bzw. eine Fristverkürzung auf *drei Wochen* möglich, Art. 76 Abs. 3 S. 3 und S. 4 GG. Wenn über Vor-

lagen zur Änderung des Grundgesetzes oder zur Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 oder 24 GG beraten wird, beträgt die Frist immer *neun Wochen*, Art. 76 Abs. 2 S. 5 GG und Art. 76 Abs. 3 S. 5 GG. Abweichungen sind dann nicht zulässig.

2. Beratung der Gesetzesvorlage und Beschlussfassung im Bundestag

Der Bundestag hat über die Gesetzesvorlagen in *angemessener Frist* zu beraten und Beschluss zu fassen. Für Vorlagen des Bundesrates ist dies in Art. 76 Abs. 3 S. 6 GG ausdrücklich festgelegt, im Übrigen ist die Befassungspflicht verfassungsrechtlich anerkannt. Was als zeitlich angemessen gilt, darüber trifft das Grundgesetz keine Aussage. Die Geschäftsordnung des Bundestages äußert sich nur zu Vorlagen aus der Mitte des Bundestages: Diese müssen auf Verlangen der Antragsteller auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung gesetzt und beraten werden, wenn seit der Verteilung der Drucksache mindestens drei Zeitwochen vergangen sind, § 20 Abs. 4 GOBT. Der entsprechende Antrag muss *bis spätestens 18 Uhr des Vortages* dem Bundestagspräsidenten vorgelegen haben, § 20 Abs. 2 S. 3 und S. 4 GOBT. Für Vorlagen der Bundesregierung und des Bundesrates gelten als Maßstab die Regeln des pflichtgemäßen Ermessens und das Willkürverbot; die zeitliche Konkretisierung hängt jedoch von den Umständen des Einzelfalls ab.

Für die konkreten Beratungen der Gesetzesvorlage trifft das Grundgesetz ebenfalls keine Aussagen, sondern nur die Geschäftsordnung des Bundestages. Gemäß §§ 78 Abs. 5, 123 GOBT beginnt die **erste Beratung** einer Gesetzesvorlage frühestens *am dritten Tage* nach Verteilung der Drucksachen. In der Regel wird der Gesetzentwurf am Schluss der ersten Beratung einem oder mehreren Ausschüssen überwiesen, § 80 Abs. 1 S. 1 GOBT. Die Ausschüsse sind gemäß § 62 Abs. 1 S. 1 GOBT *zu baldiger Erledigung* der überwiesenen Aufgaben verpflichtet. Nach § 62 Abs. 2 S. 1 GOBT kann *zehn Sitzungswochen* nach Überweisung einer Vorlage eine Fraktion verlangen, dass der Ausschuss dem Bundestag Bericht über den Stand der Beratungen erstattet. Werden Vorlagen an mehrere Ausschüsse überwiesen, wie es regelmäßig geschieht, sollen die beteiligten Ausschüsse mit dem federführenden Ausschuss eine *angemessene Frist* zur Übermittlung der Stellungnahmen vereinbaren, § 63 Abs. 2 S. 1 GOBT. Hält der beteiligte Ausschuss diese Frist nicht ein, so kann der federführende Ausschuss dem Bundestag Bericht erstatten, frühestens jedoch *in der vierten auf die Überweisung folgenden Sitzungswoche*, § 63 Abs. 2 S. 2 GOBT. Die **zweite Beratung** beginnt gemäß § 81 Abs. 1 S. 2 GOBT am *zweiten Tag* nach der Vertei-

lung der Beschlussempfehlung und des Ausschussberichts. Die **dritte Beratung und Schlussabstimmung** erfolgt im Anschluss an die zweite Beratung, wenn dort keine Änderungen beschlossen worden sind, §§ 84 S. 1 lit. a), 86 S. 1 und S. 2 GOBT. Sind Änderungen gemäß § 82 GOBT beschlossen worden, so beginnt die dritte Beratung und Schlussabstimmung am *zweiten Tag* nach Verteilung der Drucksachen mit den beschlossenen Änderungen, § 84 S. 1 lit. b) GOBT. Ausnahmen sind gemäß §§ 81 Abs. 1 S. 2, 84 S. 1 lit. b) GOBT möglich.

Die Zahl der Lesungen und damit auch die Fristen sind nicht vom Grundgesetz vorgeschrieben. Dementsprechend erlaubt es die Geschäftsordnung, eine Gesetzesvorlage an nur einem Tag zu beraten, vgl. § 80 Abs. 2 S. 1 GOBT; der entsprechende Beschluss bedarf einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten. Für den Antrag ist wiederum die Frist des § 20 Abs. 2 S. 3 GOBT zu beachten: Vorlage *bis spätestens 18 Uhr des Vortages* beim Bundestagspräsidenten. **Zulässig und in der parlamentarischen Praxis üblich** ist es, **einvernehmlich über das Fristenmanagement** zu entscheiden: Der Verzicht auf Fristeneinreden wird im Konsens zwischen den Fraktionen verabredet.

3. Beteiligung des Bundesrates

Ist das Gesetz vom Bundestag angenommen worden, ist es durch den Bundestagspräsidenten *unverzüglich* dem Bundesrat zuzuleiten, Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG. Das weitere Verfahren richtet sich danach, ob es sich um ein Einspruchsgesetz oder ein Zustimmungsgesetz handelt. Will der Bundesrat gegen ein Gesetz **Einspruch** einlegen, so ist gemäß Art. 77 Abs. 3 GG der Abschluss des Vermittlungsverfahrens nach Art. 77 Abs. 2 GG notwendig. Dieses Verfahren kann der Bundesrat *binnen drei Wochen* nach Eingang des Gesetzesbeschlusses verlangen, Art. 77 Abs. 2 S. 1 GG. Ist das Vermittlungsverfahren beendet, kann der Bundesrat *binnen zwei Wochen* Einspruch einlegen, Art. 77 Abs. 3 S. 1 GG. Der Beginn der Einspruchsfrist hängt gemäß Art. 77 Abs. 3 S. 2 GG davon ab, ob im Vermittlungsverfahren Änderungen beschlossen worden sind oder nicht. Bei einem Zustimmungsgesetz hat der Bundesrat nach Art. 77 Abs. 2a GG *in angemessener Frist* über die **Zustimmung** Beschluss zu fassen, wenn kein Vermittlungsverfahren durchgeführt wurde oder dieses keine Änderungen erbracht hat. Was angemessen ist, lässt sich auch hier nicht als konkrete Zeitspanne ausdrücken, sondern ist nach den Umständen des Einzelfalls zu beurteilen.

Macht der **Vermittlungsausschuss** einen Einigungsvorschlag, so ist dieser *alsbald* auf die Tagesordnung des Bundestages zu setzen, § 10

Abs. 1 der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses (GO VA). Wenn an dem vom Bundestag beschlossenen Gesetz keine Änderungen vorgenommen wurden, hat der Vorsitzende des Vermittlungsausschusses den Vorschlag *unverzüglich* dem Bundestags- und dem Bundesratspräsidenten mitzuteilen, § 11 GO VA.

4. Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens

Das Verfahren wird durch Ausfertigung und Verkündung abgeschlossen, Art. 82 GG. Der **Bundespräsident** fertigt das Gesetz aus. Dabei ist er an keine Frist gebunden. Verkündet wird das Gesetz im Bundesgesetzblatt. Enthält das Gesetz keine Regelung zum Inkrafttreten, greift Art. 82 Abs. 2 S. 2 GG: Das Gesetz tritt *mit dem vierzehnten Tage* nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Bundesgesetzblatt ausgegeben worden ist. Eine Sonderregelung enthält Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG: Bundesgesetze auf den Gebieten des Art. 72 Abs. 3 GG treten *frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung* in Kraft, wenn nicht mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmt ist.

(Lfd. Nr. 50/07 vom 24.09.2007)

Quellen:

- Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Band II, 11.7, S. 2413 ff.
- Masing, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Auflage 2005.
- Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Loseblattsammlung, Band 2.
- Schmidt-Jortzig/Schürmann, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung, Band 8.

Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001

von Steffi Menzenbach, Gordon Grill, Fachbereich WD 3

1. Neue Regelungen

Infolge der Anschläge vom 11. September 2001 auf das World-Trade-Center in New York hat der deutsche Gesetzgeber umfangreiche Gesetzesänderungen zur Bekämpfung des Terrorismus vorgenommen. Obwohl solche Gesetze häufig nicht leicht von Gesetzen zur Strafverfolgung und Verbrechensbekämpfung abzugrenzen sind, lassen sich dennoch – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – **an die 20 Maßnahmen** des Bundes hierzu ausmachen (vgl. umseitige Übersicht). Kernelemente dieser „neuen Sicherheitsarchitektur“ bilden das **Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG)** vom 11. Januar 2002 und das **Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz (TBEG)** vom 10. Januar 2007. Beide Regelwerke sind so genannte Artikelgesetze. Sie fassen die Änderungen von mehr als 15 Fachgesetzen zu einem „Paket“, untergliedert in Artikel, zusammen. Im Wesentlichen **erweitern sie die Kompetenzen der Sicherheitsbehörden** und enthalten Regelungen zur

- Verbesserung des Datenaustausches,
- Verhinderung der Einreise terroristischer Straftäter,
- Einführung identitätssichernder Maßnahmen im Visumverfahren,
- Verbesserung der Grenzkontrollen,
- verstärkten Überprüfung von sicherheitsempfindlichen Tätigkeiten,
- Aufnahme biometrischer Merkmale in Pässe und Personalausweise,
- Beschränkung extremistischer Ausländervereine,
- Einführung der Rasterfahndung,
- Beschränkung des Schusswaffengebrauchs in zivilen Luftfahrzeugen auf Polizeibeamte
- und Regelungen zur Sicherstellung der Energieversorgung.

Durch das **Gemeinsame-Dateien-Gesetz (GDG)** ist es darüber hinaus nun den Nachrichtendiensten und (Kriminal-) Polizeien von Bund und Ländern möglich, beim Bundeskriminalamt terrorismusbezogene Erkenntnisse zu **gemeinsamen Datenbeständen** zusammenzufassen und hierauf zuzugreifen (Anti-Terror-Datei und Projektdaten).

2. Befristung, Evaluation und Kritik an der bisherigen Praxis

Die nachrichtendienstbezogenen Regelungen des **TBG** und **TBEG** sind gem. Art. 13 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 TBEG **bis zum 10. Januar 2012 be-**

fristet, die Regelungen des **GDG** zur Einführung der Anti-Terror-Datei **bis zum 30. Dezember 2017**. Zudem ist für das TBG und TBEG eine **Evaluation** vor dem 10. Januar 2010 gem. Art. 11 TBEG vorgesehen, für das GDG fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten gem. Art. 5 Abs. 2 GDG.

Die Pflicht zur Evaluation und die Befristung von Gesetzen sind relativ neu. Beide Instrumente sind eine **Reaktion** auf **gesteigerte Ungewissheiten im Gesetzgebungsverfahren** und stellen eine Kehrseite des ansonsten weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers dar. Das Bundesverfassungsgericht hat zuletzt in seiner Entscheidung zur akustischen Wohnraumüberwachung hierzu festgestellt, dass der **Gesetzgeber verpflichtet** sei, Regelungen zu beobachten, bei deren Erlass hinsichtlich der Tatsachengrundlage und der wahrscheinlichen Folgen unausräumbare Ungewissheiten bestehen. Mögliche **Fehlprognosen** sollen so im Nachhinein **korrigiert** werden können.

Das Bundesministerium des Innern (BMI) hat das TBG evaluiert, bevor dieses durch das TBEG verlängert wurde. Im Ergebnis wurden die neuen Eingriffsregelungen vom BMI als erfolgreich und angemessen eingeschätzt. **Kritisiert** wird jedoch an diesem Evaluationsbericht, dass weder das Evaluationsverfahren noch die einzelnen Kriterien und die ihr zu Grunde zu legende Datenbasis im Gesetz geregelt, sondern vom BMI selbst festgelegt würden. Dieses Vorgehen lasse an der Aussagekraft der Evaluation insgesamt zweifeln. Problematisch sei zudem, dass viele andere Gesetze im Sicherheitsbereich keinerlei Befristungen und/oder Evaluationspflichten vorsähen.

3. Maßnahmen des Bundes zur Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001

Lfd.-Nr.	Verkündung	Bezeichnung	Fundstelle
Innerstaatliche Bundesgesetze und Maßnahmen			
1.	07.12.2001	Erstes Gesetz zur Änderung des Vereinsgesetzes (sog. Sicherheitspaket 1)	BGBl I 2001, Seite 3319
2.	14.12.2001	Gesetz zur Finanzierung der Terrorbekämpfung	BGBl I 2001, Seite 3436
3.	11.01.2002	Terrorismusbekämpfungsgesetz (TBG, sog. Sicherheitspaket 2)	BGBl I 2002, Seite 361
4.	14.08.2002	Geldwäschebekämpfungsgesetz	BGBl I 2002, Seite 3105

Lfd.-Nr.	Verkündung	Bezeichnung	Fundstelle
5.	29.08.2002	Vierunddreißigstes Strafrechtsänderungsgesetz – § 129b StGB (34. StrÄndG)	BGBl I 2002, Seite 3390
6.	07.12.2003	Zweites Gesetz zur Änderung des Zollverwaltungsgesetzes und anderer Gesetze	BGBl I 2003, Seite 2146
7.	27.12.2003	Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung und zur Änderung anderer Gesetze	BGBl I 2003, Seite 2836
8.	01.05.2004	Errichtung des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern	BGBl 2004, 630
9.	28.07.2004	Gesetz zur Sicherung von Verkehrsleistungen (Verkehrsleistungsgesetz - VerLg)	BGBl I 2004, Seite 1865
10.	14.12.2004	Einrichtung des Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrums (GTAZ)	per Organisationserlass (unveröffentlicht)
11.	14.01.2005	Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben [Hinweis: § 14 Abs. 3 LSiG ist gemäß des Urteils des BVerfG vom 15.2.2006, BvR 357/05, (BVerfGE 109, 279) mit dem GG unvereinbar und damit nichtig.]	BGBl I 2005, Seite 78
12.	30.12.2006	Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder (Gemeinsame-Dateien-Gesetz, GDG)	BGBl I 2006, Seite 3409
13.	10.01.2007	Gesetz zur Ergänzung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes (Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, TBEG)	BGBl I 2007, Seite 2
14.	noch nicht verkündet	Vorratsdatenspeicherung (BT-Beschluss vom 9.11.2007, BT-Plenarprotokoll 16/124, S. 13009B) (BR-Beschluss vom 30.11.2007, BR-Plenarprotokoll 839, S. 399)	BT-Drs. 16/6979 / BR-Drs. 798/1/07
Zustimmungsgesetze zu internationalen Abkommen (ohne Ausführungsgesetze)			
15.	11.10.2002	Gesetz zum Internationalen Übereinkommen vom 15. Dezember 1997 zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge	BGBl II 2002, Seite 2506
16.	24.12.2003	Gesetz zum Internationalen Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999 zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus	BGBl II 2003, Seite 1923

Lfd.-Nr.	Verkündung	Bezeichnung	Fundstelle
17.	31.12.2003	Gesetz zur Änderung des Internationalen Übereinkommens von 1974 zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und zum Internationalen Code für die Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen	BGBl II 2003, Seite 2018
18.	27.07.2004	Gesetz zum Abkommen vom 3. März 2003 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Türkei über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung, insbesondere des Terrorismus und der Organisierten Kriminalität	BGBl II 2004, Seite 1059
19.	08.12.2004	Gesetz zum Abkommen vom 7. April 2003 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Tunesischen Republik über die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung	BGBl II 2004, Seite 1570
20.	17.07.2006	Gesetz zum Vertrag vom 27. Mai 2005 zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration	BGBl II 2006, Seite 626

(Lfd. Nr. 63/07 vom 12.12.2007)

Literatur

- Albers, Marion. Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Evaluierung neuer Gesetze zum Schutz der Inneren Sicherheit, in: Menschenrechte – Innere Sicherheit – Rechtsstaat, Konferenz des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Berlin, 27. Juni 2005), Berlin 2006.
- Roggan, Fredrik; Bergemann, Nils. Die „neue Sicherheitsarchitektur“ der Bundesrepublik Deutschland – Anti-Terror-Datei, gemeinsame Projektdateien und Terrorismusbekämpfungsgesetz, NJW 2007, 876 – 881.
- Evaluationsbericht der Bundesregierung zum TBG. Ausschuss-Drs. 15 (4) 218; <http://www.bmi.bund.de>.
- Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur akustischen Wohnraumüberwachung. BVerfGE 109, 279 (339 f); Parallelfundstelle: NJW 2004, Seite 999 (1009).

Verteidigung – Militär

Der Einsatz der Bundeswehr im Inneren

von Dr. Gabriela M. Sierck, Isabel Nitsche, Fachbereich WD 3

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit des Luftsicherheitsgesetzes hat zu einer Verunsicherung hinsichtlich der Zulässigkeit eines **Einsatzes der Bundeswehr** auch im **Inneren** geführt.

Grundsätzlich dienen die Streitkräfte nach **Art. 87 a Abs. 1 Grundgesetz** (GG) der **Verteidigung**, also der Abwehr eines Angriffes auf das Bundesgebiet von außen.

Sollte es zum Verteidigungs- oder Spannungsfall (Art. 115 a Abs. 1 S. 1 GG) kommen, darf die Bundeswehr auch zur Wahrnehmung bestimmter Aufgaben im Landesinneren herangezogen werden („**äußerer Notstand**“, **Art. 87 a Abs. 3 GG**). Sie ist dann befugt, zivile (d.h. nicht-militärische) Objekte zu schützen und Aufgaben der Verkehrsregelung wahrzunehmen.

Zu anderen Zwecken dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Die verfassungsmäßigen Grenzen eines solchen Einsatzes hat das **Bundesverfassungsgericht** in seiner Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit des **Luftsicherheitsgesetzes** vom 15. Februar 2006 erneut aufgezeigt.

Zunächst eröffnet **Art. 87 a Abs. 4 GG** der Bundesregierung die Möglichkeit, zur **Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung** des Bundes oder eines Landes, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des Bundesgrenzschutzes einzusetzen („**innerer Notstand**“). Die Bundeswehr kann dann zum einen zivile Objekte, die für die Zivilbevölkerung von Bedeutung sind (z.B. Infrastruktureinrichtungen, Institutionen der Daseinsvorsorge), schützen. Zum anderen fiele auch die Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer in ihren Aufgabenbereich.

Die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit ist jedoch in erster Linie Aufgabe der Polizei; die **Streitkräfte** dürfen nur als **äußerstes Mittel** eingesetzt werden (so auch **Art. 91 Abs. 2 GG**).

Die Bundesregierung trifft in alleiniger Verantwortung und ohne Beteiligung von Bundestag und Bundesrat die Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte. Bundestag und Bundesrat können von der Bundesregierung lediglich die Einstellung des Einsatzes verlangen (Art. 87 a Abs. 4 S. 2 GG).

Weiterhin ist ein **Einsatz der Streitkräfte im Inneren** in den verfassungsrechtlichen Grenzen des **Art. 35 GG** möglich.

So beinhaltet **Abs. 1** der Vorschrift den **Grundsatz**, dass sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig **Rechts- und Amtshilfe** leisten. Unter Amtshilfe wird die Vornahme von Handlungen rechtlicher oder tatsächlicher Art durch eine andere Verwaltungsbehörde zur Unterstützung einer Amtshandlung der ersuchenden Behörde verstanden. Da auch die Bundeswehr eine Behörde im Sinne des Absatz 1 ist, kann sie grundsätzlich **Amtshilfe** leisten.

Allerdings sind wegen Art. 87 a Abs. 2 GG nur **verteidigungsfremde Hilfeleistungen** zulässig, so dass sich die Amtshilfe der Streitkräfte zu meist auf die rein technische Hilfe beschränkt (beispielsweise die Bereitstellung von technischem Gerät oder die zeitlich begrenzte Überlassung von Bundeswehrkasernen an Polizeikräfte).

Darüber hinaus kann die Bundeswehr nach **Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG** („**regionaler bzw. überregionaler Katastrophennotstand**“) auch bei **Naturkatastrophen** (z.B. Hochwasser, Erdbeben, Wald- und Großbrände) oder **besonders schweren Unglücksfällen** (z.B. schwere Flugzeug- oder Eisenbahnunglücke, Unfälle in Kernenergieanlagen) unterstützend tätig werden, soweit dies erforderlich ist. Solche Unglücksfälle können entweder durch **technisches oder menschliches Versagen** ausgelöst oder auch von Dritten **absichtlich herbeigeführt** worden sein.

Für einen Einsatz der Streitkräfte reicht es zwar aus, dass sich ein Unglücksfall oder eine Naturkatastrophe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ereignen wird, ein **rein präventives Tätigwerden** schließen Art. 35 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG jedoch aus. Schließlich dürfen nur solche Hilfsmittel eingesetzt werden, die auch den Polizeikräften des Landes bzw. der Länder für die Erledigung ihrer Aufgaben originär zur Verfügung stünden. Deshalb ist bislang vor allem die Verwendung militärischer Kampfmittel ausgeschlossen.

Die Entscheidung darüber, ob die Bundeswehr unterstützend tätig werden soll, steht im Fall des überregionalen Katastrophennotstands der

Bundesregierung zu, Art. 35 Abs. 3 S. 1 GG. Bei einem regionalen Katastrophennotstand kann das betroffene Land selbst die Streitkräfte anfordern, Art. 35 Abs. 2 S. 2 GG.

Relevante Artikel des Grundgesetzes:

Art. 35 [Rechts- und Amtshilfe]

(1) Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.

(2) ¹Zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung kann ein Land in Fällen von besonderer Bedeutung Kräfte und Einrichtungen des Bundesgrenzschutzes zur Unterstützung seiner Polizei anfordern, wenn die Polizei ohne diese Unterstützung eine Aufgabe nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten erfüllen könnte. ²Zur Hilfe bei einer Naturkatastrophe oder bei einem besonders schweren Unglücksfall kann ein Land Polizeikräfte anderer Länder, Kräfte und Einrichtungen anderer Verwaltungen sowie des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte anfordern.

(3) ¹Gefährdet die Naturkatastrophe oder der Unglücksfall das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen die Weisung erteilen, Polizeikräfte anderen Ländern zur Verfügung zu stellen, sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes und der Streitkräfte zur Unterstützung der Polizeikräfte einsetzen. ²Maßnahmen der Bundesregierung nach Satz 1 sind jederzeit auf Verlangen des Bundesrates, im Übrigen unverzüglich nach Beseitigung der Gefahr aufzuheben.

Art. 87a [Streitkräfte]

(1) ¹Der Bund stellt Streitkräfte zur Verteidigung auf. ²Ihre zahlenmäßige Stärke und die Grundzüge ihrer Organisation müssen sich aus dem Haushaltsplan ergeben.

(2) Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zuläßt.

(4) ¹Zur Abwehr einer drohenden Gefahr für den Bestand oder die freiheitliche demokratische Grundordnung des Bundes oder eines Landes kann die Bundesregierung, wenn die Voraussetzungen des Artikels 91 Abs. 2 vorliegen und die Polizeikräfte sowie der Bundesgrenzschutz nicht ausreichen, Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei und des

Bundesgrenzschutzes beim Schutze von zivilen Objekten und bei der Bekämpfung organisierter und militärisch bewaffneter Aufständischer einsetzen. ²Der Einsatz von Streitkräften ist einzustellen, wenn der Bundestag oder der Bundesrat es verlangen.

Art. 91 [Abwehr von Gefahren für den Bestand des Bundes]

(2) ¹Ist das Land, in dem die Gefahr droht, nicht selbst zur Bekämpfung der Gefahr bereit oder in der Lage, so kann die Bundesregierung die Polizei in diesem Lande und die Polizeikräfte anderer Länder ihren Weisungen unterstellen sowie Einheiten des Bundesgrenzschutzes einsetzen. ²Die Anordnung ist nach Beseitigung der Gefahr, im übrigen jederzeit auf Verlangen des Bundesrates aufzuheben. ³Erstreckt sich die Gefahr auf das Gebiet mehr als eines Landes, so kann die Bundesregierung, soweit es zur wirksamen Bekämpfung erforderlich ist, den Landesregierungen Weisungen erteilen; Satz 1 und Satz 2 bleiben unberührt.

(Lfd. Nr. 07/07 vom 07.02.2007)

Quellen:

- Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian; Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage 2005.
- Jahn, Ralf / Riedel, Norbert K.; Streitkräfteeinsatz im Wege der Amtshilfe: zu den verfassungsrechtlichen Schranken eines nach innen gerichteten Einsatzes der Bundeswehr in Friedenszeiten; DÖV 1988, S.957 ff.
- Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.02.2006 in: NJW 2006, S. 751 ff.

Wirtschaft – Geld – Kredit

Das VW-Gesetz vor dem EuGH

von Torsten Schneider-Schahn, Jan Christian Sahl, Fachbereich WD 7

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat entschieden, dass Teile des deutschen VW-Gesetzes gegen europäisches Recht verstoßen. Betroffen sind die Gesetzespassagen, die dem Bund und dem Land Niedersachsen als VW-Aktionären besondere Privilegien zugestehen. Der bisher herausgehobene Einfluss des Staates auf Entscheidungen der Volkswagen AG ist nun in der jetzigen Form nicht mehr gegeben.

Das Urteil hat aber nicht nur Auswirkungen auf die politischen Akteure, sondern beeinflusst auch die Zukunft des Volkswagen Konzerns, des größten Automobilherstellers Europas.

Geschichtlicher Hintergrund

Volkswagen und die Stadt Wolfsburg sind 1938 von den Nationalsozialisten gegründet worden, um dort in einer Automobilfabrik einer noch nie dagewesenen Größe erschwingliche Autos zu produzieren. Finanziert wurde das Projekt insbesondere durch das Vermögen der damals zerschlagenen Gewerkschaften sowie durch Zahlungen Hunderttausender Kleinsparer, die dadurch das Recht auf einen Volkswagen erwarben. In den Jahren nach 1945 war die Eigentümerfrage völlig ungeklärt. Sowohl der Bund als auch das Land Niedersachsen, die Gewerkschaften, die Hunderttausenden Kleinanleger sowie die Beschäftigten selbst beanspruchten Eigentum an den VW-Werken.

Das im Jahr 1960 geschaffene VW-Gesetz hatte den Anspruch, den Streit um das Eigentum zu schlichten: Die Kleinsparer erhielten VW-Aktien zu einem Vorzugspreis. Im Sinne der Gewerkschaften und der Beschäftigten wurde die „VolkswagenStiftung“ gegründet, die mit viel Kapital ausgestattet wurde und sich bis heute sozialer und wissenschaftlicher Aufgaben annimmt. Der Bund und das Land erhielten je 20% der Unternehmensanteile sowie gewisse Privilegien. Diese Vorrechte werden aktuell jedoch nur noch von Niedersachsen wahrgenommen, da der Bund seine Anteile an VW mittlerweile verkauft hat.

Hinter dem damals beschlossenen Gesetz steckt letztlich ein ausgleichender Gedanke: Der Staat sicherte sich bestimmte Privilegien, entließ den VW-Konzern ansonsten jedoch in die Privatwirtschaft.

Die kritischen Teile des VW-Gesetzes

Zu diesen Privilegien gehören insbesondere drei Regelungen, die vom üblichen deutschen Aktienrecht abweichen.

1. So haben der Bund und das Land Niedersachsen das Recht, jeweils zwei Vertreter in den VW-Aufsichtsrat zu entsenden, solange sie auch nur eine VW-Aktie besitzen.
2. Es gilt eine allgemeine Stimmrechtsbeschränkung: Kein Aktionär darf mehr als 20% der Gesamtstimmrechte ausüben, auch wenn der gehaltene Aktienanteil an VW sehr viel höher ist. Dadurch wird verhindert, dass ein einzelner Investor die Kontrolle über den Konzern übernimmt.
3. Die für die Sperrminorität erforderlichen Stimmen werden reduziert: Nach deutschem Aktienrecht ist bei besonders wichtigen Beschlüssen der Hauptversammlung, etwa bei Satzungsänderungen oder anderen Grundlagenbeschlüssen, eine Mehrheit von mindestens 75% erforderlich. Das VW-Gesetz erhöht dieses Erfordernis auf mindestens 80%.

Im Ergebnis kann wegen dieser Regelungen keine Entscheidung gegen den Willen des Landes Niedersachsen getroffen werden.

Der Konflikt mit dem Europarecht

Die erwähnten drei Besonderheiten kollidieren mit der Kapitalverkehrsfreiheit. Diese wird durch den EG-Vertrag garantiert und besagt, dass alle Beschränkungen des Kapitalverkehrs verboten sind.

Das VW-Gesetz aber privilegiert staatliche Aktionäre gegenüber privaten. Auch ist eine Übernahme des VW-Konzerns durch einen Investor wegen der Stimmrechtsbeschränkung nicht möglich. Die Investitionshürde ist bei VW somit prinzipiell höher als bei anderen deutschen Unternehmen.

Das VW-Gesetz stellt deshalb eine Beschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit dar.

Beschränkungen der Kapitalverkehrsfreiheiten sind aber nicht immer und automatisch unzulässig. Eine nationale Beschränkung kann auch gerechtfertigt und zulässig sein. Dies kommt beim VW-Gesetz dann in Betracht, wenn durch dessen Regelungen „zwingende Interessen des Allgemeinwohls“ gesichert werden. In solchen Fällen müssen die marktwirtschaftlichen Freiheiten zurücktreten, um etwa einen wirksamen Gesundheits-, Verbraucher- oder Umweltschutz zu gewährleisten.

Die Bundesregierung hat versucht, die Beschränkungen mit Zielen der Sozial-, der Regional-, der Wirtschafts- und der Industriepolitik zu rechtfertigen. Dem hat sich der EuGH jedoch nicht anschließen können.

Mit dem eigentlichen Zweck des VW-Gesetzes, der Klärung einer diffusen Eigentumslage, lässt sich die Beschränkung nicht mehr rechtfertigen. Die Eigentumsverhältnisse bei VW sind seit Jahrzehnten nicht mehr strittig.

Als Rechtfertigung lässt sich dann nur noch anführen, dass VW durch das Gesetz vor feindlichen Übernahmen geschützt wird und das Land Niedersachsen etwa die Möglichkeit hat, Unternehmensentscheidungen zu verhindern, die einen massiven Arbeitsplatzverlust zur Folge hätten. Zwar bezieht der EuGH soziale Rechte der Beschäftigten stets in seine Abwägungsprozesse mit ein und gewichtet diese entsprechend. Allerdings haben sich die EU bzw. ihre Mitgliedstaaten im Grundsatz für ein Wirtschaftssystem entschieden, in dem auch feindliche Übernahmen und Unternehmensentscheidungen, die zum Arbeitsplatzabbau führen, möglich und erlaubt sind. Warum für VW andere Gesetze gelten sollten, war für den EuGH nicht nachvollziehbar.

Verbleibende Handlungsmöglichkeiten für die Politik

Ein Gesetz darf die drei Besonderheiten somit nicht vorschreiben. Allerdings besteht die Möglichkeit, zwei der drei Regelungen in die Satzung von VW aufzunehmen. Wie jede andere Aktiengesellschaft auch verfügt die Volkswagen AG über ein solches Organisationsstatut. Die Satzung einer AG ist im Gegensatz zu einem Gesetz keine staatliche Maßnahme; sie kann deshalb auch nicht gegen die Kapitalverkehrsfreiheit des EG-Vertrags verstoßen.

1. Zwar ist für VW nach deutschem Aktienrecht eine Stimmrechtsbeschränkung per Satzungsbestimmung nicht möglich.
2. Allerdings könnte das Recht auf Entsendung von zwei Aufsichtsratsmitgliedern durch das Land Niedersachsen in der Satzung eingeräumt werden.
3. Ebenso könnte die Absenkung des Quorums der Sperrminorität von 25% auf 20% durch die Satzung festgeschrieben werden.

Ein solcher Satzungsänderungsbeschluss bedarf der Mehrheit von mindestens 75% aller derzeitigen VW-Aktionäre.

(Lfd. Nr. 54/07 vom 29.10.2007)

Quellen:

- Urteil des EuGH vom 23.10.2007 in der Rs. 112/05, Kommission/Deutschland
- Schlussanträge des Generalanwalts Colomer in der Rs. 112/05, Kommission/Deutschland

Beide Texte sind über die Internetseite des EuGH unter www.curia.eu abrufbar.

Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007/08: „Das Erreichte nicht verspielen“

von Dr. Claus-Martin Gaul, Fachbereich WD 5

Am 7. November 2007 hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung sein Jahresgutachten 2007/08 vorgelegt. Der so genannte Rat der „Wirtschaftsweisen“ hat damit sein 44. Jahresgutachten auf Grundlage des Gesetzes über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vom 14. August 1963 veröffentlicht. Derzeitiger Vorsitzender des Rates ist Bert Rürup, die Mitglieder sind die Wirtschaftswissenschaftler Beatrice Weder di Mauro, Peter Bofinger, Wolfgang Franz und Wolfgang Wiegand. Der Sachverständigenrat unterhält eine Geschäftsstelle im Statistischen Bundesamt in Wiesbaden und verfügt über einen wissenschaftlichen Stab, der einen Generalsekretär sowie neun wissenschaftliche Mitarbeiter beschäftigt.

Aktuelle Lage und Prognose

Das Gutachten sieht die deutsche Volkswirtschaft im Jahr 2007 in einer guten Verfassung. Nach dem überraschend starken Aufschwung des Jahres 2006, als das Bruttoinlandsprodukt fast um 3 % anwuchs, rechnen die Gutachter mit einem Zuwachs von 2,6 % im laufenden Jahr – trotz der anhaltenden Krise auf den Finanzmärkten und den dämpfenden Effekten der Mehrwertsteuererhöhung zum Jahresbeginn. Für das kommende Jahr gehen die Wissenschaftler angesichts einer Zunahme der weltwirtschaftlichen Risiken von einer Verlangsamung des Wachstums und einem Absinken der Wachstumsquote auf 1,9 % aus. Die Abschwächung der Wachstumsdynamik möchte der Sachverständigenrat aber nicht als Indiz dafür sehen, dass der Aufschwung zum Erliegen kommt oder gar eine Rezession bevorsteht. Denn für die Wirtschaftsweisen ist die robuste Verfassung der deutschen Wirtschaft nicht allein eine Folge der zu Beginn des Jahres 2005 einsetzenden konjunkturellen Erholung, sondern auch ein Ergebnis von Anpassungsprozessen als Reaktion auf den gestiegenen Wettbewerbsdruck durch die Globalisierung der Märkte. Das Gutachten bescheinigt der Politik, in der Vergangenheit mit weit reichenden Reformen auf den Feldern der Besteuerung, des Arbeitsmarktes und der Sozialen Sicherung zum „wirtschaftlichen Comeback“ Deutschlands beigetragen zu haben. Ebenso hätten die Tarifparteien mit moderaten und flexiblen Lohnver-

einbarungen einen Beitrag zur deutlichen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen geleistet. Zum Jahresende 2007 kann nach Ansicht der Gutachter davon gesprochen werden, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland deutlich besser positioniert ist, als dies zur Zeit der letzten Aufschwungphase der Fall war.

Die Analyse der ökonomischen Situation und der Wirtschaftspolitik des Jahres 2007 zeigt nach Ansicht der Gutachter die Notwendigkeit auf, die Zustandsbeschreibung mit einer deutlichen Mahnung an die wirtschaftspolitischen Verantwortungsträger zu verbinden. Mit dem Titel des Gutachtens „Das Erreichte nicht verspielen“ soll zum Ausdruck gebracht werden, dass für die Wirtschaftsweisen die durch die Reformen der vergangenen Jahre und die gegenwärtige positive gesamtwirtschaftliche Entwicklung eröffneten Handlungsspielräume nur unzureichend zu einer weiteren Verbesserung der Wachstumsbedingungen genutzt worden sind. Die Gutachter sehen die bestehende Gefahr, dass wesentliche Reformanstrengungen der vergangenen Jahre konterkariert oder sogar zurückgedreht werden könnten. Explizit werden von den Gutachtern die diskutierten Revisionen der „Rente mit 67“, des Arbeitslosengeldes II und der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I genannt. Dabei müsse eine sinnvolle Wirtschaftspolitik nicht immer „große Würfe“ beinhalten. Wesentlich sei, dass auch bei einer „Politik der kleinen Schritte“ eine an einer klaren Konzeption orientierte Richtung eingehalten wird. Die Wirtschaftsweisen bedauern: „Leider ist eine solche klare Richtung nicht erkennbar.“ Der Sachverständigenrat mahnt, gerade in wirtschaftlich guten Zeiten noch bestehende Probleme nicht auszublenden, sondern zu lösen. Dies gelte für die Vorhaben einer raschen Reduzierung der Neuverschuldung des Bundes, der Neuordnung des Niedriglohnbereiches oder einer Finanzierungsreform in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung. Im derzeitigen günstigen wirtschaftlichen Umfeld sollte die Politik nach Ansicht der Wissenschaftler die Weichen für die Sicherung von Wachstum und Beschäftigung stellen, um auch in konjunkturell schwachen Zeiten handlungsfähig zu bleiben.

Handlungsempfehlungen

Der Sachverständigenrat formuliert auch konkrete wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen: Als Folge der Finanzmarktkrise fordert er eine stärkere Orientierung der Notenbanken an der Finanzmarktstabilität, eine integrierte europäische Bankenaufsicht und verstärkte Transparenzvorschriften. Die Frage der Beteiligung ausländischer Staatsfonds an deutschen Unternehmen soll nach Ansicht der Gutachter im

Rahmen des Wettbewerbsrechtes, nicht aber durch eine Verschärfung des Außenwirtschaftsgesetzes, geregelt werden. Bei der Arbeitsmarktpolitik gelte es, das Arbeitslosengeld II so weiterzuentwickeln, dass es die Grundsicherung von Arbeitssuchenden noch besser mit Anreizen zur Beschäftigungsaufnahme kombiniert. Bei der Arbeitslosenversicherung spricht sich der Sachverständigenrat vorerst gegen eine Senkung der Beiträge unter die beschlossenen 3,9 % aus, damit bei einer konjunkturellen Abschwächung keine erneuten Defizite entstehen. Für die Gesetzliche Krankenversicherung hoffen die Wirtschaftsweisen, dass der geplante Gesundheitsfonds nicht in der beschlossenen Form in Kraft tritt und durch eine effizientere Regelung ersetzt wird. Für die Soziale Pflegeversicherung fordern die Wirtschaftsweisen den Umstieg auf ein kapitalgedecktes System. Den in mehreren Varianten zur Diskussion stehenden Vorschlag einer Grundeinkommenssicherung lehnt das Gremium als nicht finanzierbar ab. Im Bereich der Öffentlichen Finanzen hoffen die Wissenschaftler auf eine wirksame Begrenzung der Neuverschuldung durch die Föderalismuskommission II und fordern eine Fortsetzung des ausgabenseitigen Konsolidierungskurses. Mit der Mehrwertsteuererhöhung sehen sie das Potential für eine einnahmenseitige Sanierung der Haushalte ausgeschöpft. Schließlich unterstützt der Sachverständigenrat eine Beibehaltung des Ehegattensplittings bei der Einkommensteuer in der bisherigen Form.

(Lfd. Nr. 60/07 vom 14.11.2007)

Quellen:

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Das Erreichte nicht verspielen. Jahresgutachten 2007/08. 487 S. <http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/gutacht/ga-content.php?gaid=52> [Stand: 8.11.2007].
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2007): Pressemitteilung vom 07.11.2007. http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/press/jg07_press.pdf [Stand: 8.11.2007].

Reform der Quoten und Stimmrechte im IWF

von Dr. Matthias Mock, Ulrike Altfelder, Fachbereich WD 4

1. Reformbedarf und erste Schritte

Der Internationale Währungsfonds (IWF) ist eine im Jahr 1944 gegründete Organisation von derzeit 185 Staaten. Sein Ziel ist es, internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Währungspolitik zu fördern, die Stabilität der Währungen zu sichern, internationalen Handel zu erleichtern, hohe Beschäftigung und nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu begünstigen und die Armut zu reduzieren. Seit vielen Jahren wird über eine Reform des IWF diskutiert. Zentrales Thema dieser Diskussion ist die Quotenregelung. Durch die Quoten werden die Rechte und Pflichten der einzelnen Mitgliedsländer des IWF festgelegt. Nach ihnen richten sich die Höhe der Einzahlungsverpflichtung, der Umfang, in dem die Mitglieder finanzielle Hilfe des IWF in Anspruch nehmen können, und die Stimmrechte im IWF. Einigkeit besteht darüber, dass die derzeitige Quotenverteilung nicht mehr zeitgemäß ist. Insbesondere entspricht sie nicht mehr der gewachsenen wirtschaftlichen Bedeutung einiger Schwellenländer. Vor diesem Hintergrund wird darüber diskutiert, die Position der unterrepräsentierten Schwellenländer im IWF zu stärken. Gleichzeitig soll eine angemessene Repräsentation der Länder mit niedrigem Einkommen im IWF gesichert werden und man möchte die Quotenformel einfacher und transparenter gestalten. Insgesamt soll durch die Reform die Legitimität des Fonds gestärkt werden.

In einem ersten Schritt kam es auf der Jahrestagung des IWF im September 2006 zu einer Ad-hoc-Quotenerhöhung für die vier stark unterrepräsentierten Länder China, Korea, Mexiko und die Türkei um insgesamt 1,8 %. Es wurde beschlossen, in einem zweiten Schritt eine weitergehende Reform folgen zu lassen. Inhaltlich wurde unter anderem eine weitere Ad-hoc-Quotenerhöhung auf der Grundlage einer zu entwickelnden neuen Quotenformel vorgesehen. Außerdem soll die Zahl der Basisstimmen erhöht werden – Stimmen, die jedes IWF-Mitglied unabhängig von seinem ökonomischen Gewicht erhält. Für die Entscheidung über die genauen Schritte der Reform ist ein Zeitrahmen von zwei Jahren vorgesehen.

2. Diskussionen über die neue Quotenregelung nach der Reformentscheidung 2006

Bezüglich der neuen Quotenformel wird kontrovers darüber diskutiert, welche Variablen mit welchem Gewicht in die Formel eingehen sollen.

Gemäß dem Beschluss der IWF-Gouverneure vom September 2006 soll dem **Bruttoinlandsprodukt** (BIP) in der neuen Formel großes Gewicht zukommen. Die USA haben sich sogar dafür ausgesprochen, die neue Quotenformel allein auf das BIP zu stützen. Die Deutsche Bundesbank sieht diese Variable nach ihrem Geschäftsbericht von 2006 zwar als wichtigen Indikator für das weltwirtschaftliche Gewicht und die Fähigkeit eines Landes, zur Finanzierung des IWF beizutragen, will dem BIP jedoch keine dominierende Rolle zukommen lassen. Auch will sie das in der Landeswährung errechnete BIP weiterhin mit dem jeweiligen Marktwechselkurs auf einen einheitlichen Maßstab umgerechnet wissen. Dagegen fordern Schwellen- und Entwicklungsländer, dass die Wirtschaftsleistung anhand der Kaufkraft der jeweiligen nationalen Währung (Kaufkraftparität) gemessen wird.

Uneinigkeit herrscht ferner darüber, inwieweit der **Offenheitsgrad** einer Volkswirtschaft (Anteil der Leistungsbilanzeinnahmen am BIP) in die neue Quotenformel mit eingehen soll. Die Deutsche Bundesbank misst dem Offenheitsgrad aufgrund der internationalen Orientierung und der Konzentration des IWF auf Zahlungsbilanzfragen große Bedeutung zu. Die Gruppe der 24 (G 24) – ein währungspolitisches Gremium von Schwellen- und Entwicklungsländern – hat sich indessen gegen dieses Kriterium ausgesprochen. Offenheit stehe weder für die Fähigkeit, einen Beitrag zu leisten, noch für das potentielle Bedürfnis nach Unterstützung durch den Fonds. Zudem widerspreche die Verwendung dieses Kriteriums für die neue Quotenformel dem Ziel, die Legitimität und Effektivität des IWF zu verbessern, da sie das derzeitige Übergewicht der Industriestaaten im IWF noch verstärke.

Kontrovers diskutiert man des Weiteren die Einbeziehung und die Gewichtung der **Währungsreserven** eines Landes in die Formel. Insbesondere die Entwicklungsländer sind für eine Beibehaltung der Reserven in der Formel. Sie sehen in ihnen einen wichtigen Indikator für die Zahlungsfähigkeit eines Landes. Sprecher der EU betonen dagegen, dass aufgrund der Globalisierung der Finanzmärkte die Reserven für die Zahlungsfähigkeit eines Landes keine bedeutende Rolle mehr spielen und sie von daher, wenn überhaupt, nur in geringem Maße berücksichtigt werden sollten.

Im Gespräch sind außerdem so genannte Zusatzvariablen, insbesondere die **Bevölkerungszahl**. Die Befürworter möchten dadurch die Einflussnahme der Entwicklungsländer auf die IWF-Entscheidungen stärken. Gegen die Berücksichtigung nicht-ökonomischer Variablen wie der Bevölkerungszahl wird der Einwand erhoben, dass die Quote dann

nicht mehr das relative weltwirtschaftliche Gewicht eines Landes abbilden würde. Dem Wunsch nach mehr Einfluss für die kleineren und ärmeren Volkswirtschaften solle stattdessen durch eine Basisstimmenerhöhung Rechnung getragen werden.

Als besonders schwierig gilt die Einigung auf eine neue Quotenregelung vor allem deswegen, weil die Aufwertung der Positionen der bislang schwächer vertretenen Länder eine Abwertung der Positionen der bislang stärker vertretenen Länder bedingt. Letztere sind naturgemäß nicht ohne weiteres zur Aufgabe der eigenen Stellung im IWF bereit.

Von Nichtregierungsorganisationen kam im Zusammenhang mit der Quotendiskussion die Forderung nach einem **„System doppelter Mehrheiten“**. Danach soll im Entscheidungsfindungsprozess des IWF die notwendige Mehrheit mit zwei Abstimmungen gefunden werden: zum einen über die Anzahl der IWF-Mitglieder und zum anderen über die auf den Quoten basierenden Stimmen der Länder. Hintergrund ist unter anderem die Kritik, dass sich die Position der ärmeren Mitglieder im Fonds selbst bei einer Quotenreform und bei einer Aufstockung der Basisstimmrechte verschlechtern würde. Die G 24 fordert inzwischen ebenfalls, die Regelung einer doppelten Mehrheit für alle politischen Entscheidungen des IWF ins Auge zu fassen. Der seit dem 1. November 2007 amtierende Geschäftsführende Direktor des IWF, Dominique Strauss Kahn, zeigte sich dem Vorschlag gegenüber offen.

3. Jahrestagung des IWF vom 20. bis 22. Oktober 2007

Auf der Jahrestagung des IWF 2007 kam es noch nicht zu einer Einigung. Ob dennoch bedeutende Fortschritte zu verzeichnen waren, wird unterschiedlich beurteilt. Teilweise sieht man die Reform auf einem guten Weg und erwartet weiterhin eine Einigung im Frühjahr 2008 sowie eine mögliche Vollendung der Reform bis zur Jahrestagung im Herbst 2008. Eingeräumt wird aber, dass es bezüglich der Quotenformel noch Gesprächsbedarf gebe. Andere sind skeptischer und bezweifeln einen bedeutenden Fortschritt. Festgehalten werden kann allerdings, dass der internationale Währungs- und Finanzausschuss des IWF sich im Anschluss an seine Sitzung in Washington in seinem Kommuniqué vom 20. Oktober dafür ausgesprochen hat, das BIP als wichtigste Variable in die neue Quotenformel aufzunehmen. Dabei sollen auch Kaufkraftparitäten eine Rolle spielen.

(Lfd. Nr. 61/07 vom 22.11.2007)

Quellen:

- Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 2006. März 2007.
- Intergovernmental Group of Twenty Four: <http://www.g24.org/index.htm> [Stand 15.11.2007].
- Internationaler Währungsfonds: <http://www.imf.org/external/index.htm> [Stand 15.11.2007].
- Mildner, Stormy; Silva-Garbade, Caroline, Mehr Legitimität durch höhere Quoten? Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 45. Oktober 2006.
- Setton, Daniela; Kubitzka, Magarethe, Machtpolitik und Rechenricks – Von den Irrungen und Wirrungen der IWF-Stimmrechtsreform. World Economy, Ecology & Development, weed Hintergrund 10/2007.

Zivilrecht – Strafrecht

Rechtliche Beurteilung von Vaterschaftstests

von Julia Herting, Marc Liepmann, Niclas Krohm, Fachbereich WD 7

Jährlich werden in Deutschland geschätzte 25.000 Männer ohne ihr Wissen Vater. Eine britische Studie aus dem Jahr 2005 geht in Europa von einer „KuckucksKinder“-Rate von 3,7 % aus. Vor diesem Hintergrund und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2007 stellt sich dem Gesetzgeber die Frage, wie in Zukunft mit dieser Problematik umzugehen ist.

Aktuelle Rechtslage

Nach derzeitiger Rechtslage kann die Vaterschaftsfrage problemlos mit Hilfe eines privaten Gutachtens geklärt werden, wenn sowohl die Eltern als auch das Kind diesen Weg beschreiten wollen. In einem solchen Gutachten wird eine DNA-Analyse vorgenommen, bei der das genetische Erbmateriale des Vaters mit dem des Kindes abgeglichen wird.

Problematisch sind diejenigen Fälle, in denen sich einer der Betroffenen diesem Ansinnen verweigert. Väter, die an ihrer biologischen Vaterschaft zweifeln, können sie nach geltendem Recht nicht im Rahmen eines Gentests außerhalb einer Anfechtungsklage gemäß §§ 1600 ff. BGB aufklären lassen. Für die Anfechtungsklage reicht es regelmäßig nicht aus, wenn der Vater vorträgt, dass er nicht der biologische Vater des Kindes sei. Vielmehr müssen nachprüfbar Umstände vorgebracht werden, die an der biologischen Abstammung erhebliche Zweifel aufkommen lassen. Mangels der Möglichkeit, dies durch einen geheimen Gentest zu belegen, ist der Mann auf das Vorbringen plausibler Gründe beschränkt (Unfruchtbarkeit im Empfängniszeitraum, Unmöglichkeit der Vaterschaft mangels sexuellen Verkehrs mit der Mutter, konkrete Hinweise darauf, dass das Kind von einem anderen Mann abstammt).

Ein weiteres Hindernis steht der Klärung der Vaterschaft durch die Folgen entgegen, die im Rahmen einer Anfechtungsklage mit einem negativen Gentestergebnis verbunden sind. Zwar vermag die Nichtab-

stammung abschließend geklärt werden – damit geht jedoch zwangsläufig einher, dass die rechtliche Beziehung zwischen Vater und Kind zerbricht. Daneben sind aber auch gravierende Auswirkungen auf die menschliche Beziehung zwischen Vater und Kinde zu befürchten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es daher für den zweifelnden Vater äußerst kompliziert, seine Vaterschaft feststellen zu lassen, ohne gleichzeitig den weiterhin erwünschten Zusammenhalt der Familie zu gefährden.

Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2007

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat jüngst ein lang erwartetes Urteil zu heimlichen Vaterschaftstests verkündet. Mit der Entscheidung hat es einen großen Schritt zur Stärkung der Rechte der Väter unternommen. Das Urteil, mit dem das Bundesverfassungsgericht Familienverfassungsrechtsgeschichte geschrieben hat, lässt sich in drei Kernaussagen zusammenfassen:

1. Der Gesetzgeber hat es unter Verletzung seiner Schutzpflicht für das Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG des rechtlichen Vaters unterlassen, ein rechtsförderliches Verfahren zu normieren, in dem die Abstammung des Kindes geklärt werden kann, ohne die Vaterschaft mitanzufechten zu müssen.
2. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber aufgefordert, bis zum 31. März 2008 ein geeignetes Verfahren allein zur Feststellung der Vaterschaft bereitzustellen.
3. Es bleibt jedoch weiterhin bei dem Grundsatz, dass ein heimlich eingeholtes genetisches Abstammungsgutachten im Verfahren der Vaterschaftsanfechtung nicht verwendet werden darf.

Aufgrund dieses Urteils ist der Gesetzgeber gezwungen bald zu handeln und zur Stärkung der Rechte der gesetzlichen Väter beizutragen. Allerdings wird der Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht auch angehalten, dafür zu sorgen, dass im Vaterschaftsanfechtungsverfahren das von Art. 6 Abs. 1 GG geschützte Interesse des Kindes, seine rechtliche und sozialfamiliäre Zuordnung zu behalten, weiterhin berücksichtigt wird. So könne er beispielsweise sicherstellen, dass die nun leichter zu erwerbende Kenntnis des rechtlichen Vaters im Anfechtungsverfahren nicht sogleich die Konsequenz habe, die rechtliche Vaterschaft zu beenden, wenn dies zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Kindeswohls führe.

Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz vom 26. April 2007

Der Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) sieht zwei getrennte Verfahren vor, die sich mit den Rechtsverhältnissen zwischen Vater und Kind auseinandersetzen. Zum einen kann der Vater ein Verfahren zur Klärung der Abstammung gemäß § 1598a BGB n. F. anregen. Dieses Verfahren ist an keine Fristen gebunden und kann sowohl von Vater, Mutter als auch Kind gegenüber den jeweils anderen Familienangehörigen durchgesetzt werden.

Zum anderen steht dem zweifelnden Familienmitglied das Verfahren zur Anfechtung der Vaterschaft gemäß §§ 1600 ff. BGB n. F. zur Verfügung, welches unabhängig von dem Verfahren zur Klärung der Abstammung ist. Für die Anfechtung gilt auch weiterhin gemäß § 1600b BGB eine Frist von zwei Jahren ab dem Zeitpunkt, an dem die betroffene Person von allen Umständen Kenntnis erlangt, die ihr Anfechtungsrecht begründen. Um jedoch dem individuellem Wohl des Kindes gerecht zu werden, sieht der Entwurf eine Härteklausele vor. Es ist darauf zu achten, dass das Kind die Anfechtung in der jeweiligen Lebenssituation verkraften kann. In besonderen Fällen kann daher die Anfechtungsmöglichkeit zeitlich beschränkt sein, ohne dass die Anfechtungsfrist von zwei Jahren davon beeinträchtigt wird.

Dem Referentenentwurf zufolge kann der Vater abschließend seine biologische Vaterschaft überprüfen lassen, ohne dass damit zwangsläufig der rechtliche Bruch zwischen Vater und Kind einhergeht.

Am 11. Juli 2007 wurde der Entwurf vom Bundeskabinett mit geringfügigen Änderungen gebilligt. Nach der parlamentarischen Sommerpause wird sich der Bundesrat in seiner Sitzung am 21. September 2007 mit dem entsprechenden Gesetzentwurf der Bundesregierung befassen.

Neben dem Gesetzentwurf des BMJ liegt auch ein Gesetzentwurf des Bundesrates vor. Nach Ansicht der Bundesregierung zielt dieser Entwurf zwar „in die richtige Richtung“, löst aber nicht alle relevanten Problempunkte und wird den vom BVerfG aufgestellten Anforderungen nicht „in vollem Umfang“ gerecht.

(Lfd. Nr. 42/07 vom 30.07.2007)

Ausgewählte Quellen:

- Urteil des Bundesgerichtshofs vom 25. Februar 2005 Az. XII ZR 227/03.
- Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2007 1 BvR 421/05.
- Finger, Peter, Anfechtung der Vaterschaft/der Ehelichkeit, §§ 1600 ff. BGB; zu den geplanten Gesetzesänderungen – Unterhaltsregress und Schadensersatz, in: Juristische Rundschau (JR) 2007, S. 50–57.
- Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz – Entwurf eines Gesetzes zur Klärung der Vaterschaft unabhängig vom Anfechtungsverfahren, <http://www.bmj.bund.de/files/-/2234/RefE%20Abstammungsgrecht.pdf> (Stand: 12. Juli 2007).
- Eckpunkte zur gerichtlichen Klärung der Abstammung, <http://www.bmj.bund.de/files/-/2235/HandoutVater.pdf> (Stand 12. Juli 2007).
- Brosius-Gersdorf, Frauke, Das Kuckucksei im Familiennest – Erforderlichkeit einer Neuregelung der Vaterschaftsuntersuchung, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2007, S. 806–812.
- Belles, Mark, Measuring paternal discrepancy and its public health consequences, in: Journal of Epidemiology and Community Health, S. 749–754.
- Stellungnahme der Bundesregierung zum Gesetzentwurf des Bundesrates, http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2007/2007_147/01.html (Stand: 12. Juli 2007).

Strafrechtliche Ermittlungen gegen Journalisten wegen des Verdachts der Beihilfe zum Geheimnisverrat

von Julia Herting, Iris Falke, Niclas Krohm, Fachbereich WD 7

Pressefreiheit und Strafverfolgung

In der Rangliste der Pressefreiheit von „Reporter ohne Grenzen“ belegt Deutschland aufgrund verschiedener Ereignisse in jüngerer Vergangenheit derzeit nur noch den 23. Platz: Im September 2005 hatte die Staatsanwaltschaft Potsdam die Redaktionsräume des Magazins „Cicero“ durchsuchen lassen. Zwei Redakteure wurde Beihilfe zum Geheimnisverrat vorgeworfen, weil sie in der April-Ausgabe des „Cicero“ über den Terroristen Abu Mousab al Zarqawi mit Zitaten aus geheimen BKA-Dokumenten berichtet hatten. Dies erinnert an die Vorfälle des Jahres 1962, als anlässlich der sog. „Spiegel“-Affäre die Redaktionsräume des Politmagazins in Hamburg und Berlin wegen des Verdachts des Landesverrats von der Polizei durchsucht worden waren. Am 2. August 2007 wurden in verschiedenen deutschen Großstädten Ermittlungsverfahren gegen insgesamt 17 Journalisten eingeleitet. Es bestand insofern der Verdacht, die Journalisten hätten sich wegen Beihilfe zur

Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht (Geheimnisverrat) nach den §§ 353 b, 27 Strafgesetzbuch (StGB) strafbar gemacht, weil sie aus Akten des BND-Untersuchungsausschusses im Fall Murat Kurnaz zitiert hatten, die als geheim eingestuft waren.

Ermächtigung zur Strafverfolgung

Wenn Bundestagsabgeordnete als geheim eingestufte Informationen an Dritte weitergäben, würden sie den objektiven Tatbestand des § 353 b Abs. 2 Nr. 1 StGB erfüllen. Der Geheimnisverrat wird nur mit Ermächtigung nach § 353 b Abs. 4 StGB verfolgt. Zuständig hierfür wäre in dem Fall, in dem Abgeordnete Informationen weitergegeben hätten, zu deren Geheimhaltung sie verpflichtet waren, der Präsident des Deutschen Bundestages (§ 353 b Abs. 4 Nr. 1 Buchstabe b StGB). Trotz der erforderlichen Ermächtigung obliegt es gleichwohl der Staatsanwaltschaft, die Initiative zu ergreifen und das Verfahren grundsätzlich einzuleiten. Als Herrin des Ermittlungsverfahrens ist sie gehalten, den Sachverhalt umfassend zu ermitteln (§ 160 Abs. 1 StPO).

Journalisten unterliegen keiner besonderen Geheimhaltungspflicht im Sinne von § 353 b Abs. 1 oder Abs. 2 StGB. Da aber der entsprechende Lebenssachverhalt durch die Ermächtigung für staatsanwaltschaftliche Ermittlungen geöffnet wird und § 353 b Abs. 4 Nr. 1 StGB sachlich an die Tätigkeit des Geheimnisträgers anknüpft, an deren Ende journalistische Veröffentlichungen stehen, umfasst die Ermächtigung nach geltender Rechtslage auch diese beteiligten Personen, unabhängig davon, ob sie selbst dem ermächtigenden Organ gegenüber zu besonderer Verschwiegenheit verpflichtet sind.

Das Cicero-Urteil

Nachdem der Chefredakteur des „Cicero“ erfolglos Beschwerde beim Amtsgericht Potsdam eingelegt hatte, erhob er Verfassungsbeschwerde gegen die Durchsuchungs- und Beschlagnahmeanordnung vom September 2005 und berief sich dabei auf die in Artikel 5 Abs. 1 GG garantierte Pressefreiheit. In der daraufhin ergangenen Entscheidung, dem sog. Cicero-Urteil vom 27. Februar 2007, knüpft das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) an seine bestehende Rechtsprechung zum Informantenschutz an, der zufolge es unzulässig ist, die Räume von Presseangehörigen zu durchsuchen und Material zu beschlagnahmen, wenn die Beschlagnahme ausschließlich oder vorwiegend dem Zweck dient, die Person des Informanten zu ermitteln. Die bloße Veröffentlichung eines Dienstgeheimnisses durch einen Journalisten reiche nicht aus, um einen Verdacht der Beihilfe des Journalisten zum Geheimnis-

verrat zu begründen, der den Vorschriften über die Durchsuchung und Beschlagnahme gemäß den §§ 94, 98, 102, 105 der Strafprozessordnung (StPO) genügt. Dies sei insbesondere der Fall, wenn nicht bekannt sei, ob der Geheimnisträger selbst auf eine Veröffentlichung des Geheimnisses ziele, und auch keine Anhaltspunkte hierfür erkennbar seien außer dem Umstand, dass das Geheimnis anscheinend unbefugt in die Hände des Journalisten gelangt sei. Denn ansonsten hätte es die Staatsanwaltschaft in der Hand, bei jedwedem Verdacht den besonderen grundrechtlichen Schutz der Medienangehörigen zu umgehen, indem sie entsprechende Ermittlungsverfahren einleite. Die Anordnung vom September 2005, die Cicero-Redaktion zu durchsuchen und die Beschlagnahme von Recherchematerial erklärt das BVerfG als nicht gerechtfertigten Eingriff in die Pressefreiheit, weil sich der Tatverdacht gegen die beschwerdeführenden Journalisten allein auf die Veröffentlichungen gestützt hatte. Damit gebot das BVerfG auch der Entwicklung Einhalt, dass Journalisten befürchten müssen einer Straftat verdächtigt zu werden, allein indem sie recherchierte Informationen veröffentlichen. Nicht zu entscheiden hatte das BVerfG in diesem Zusammenhang über die materiellrechtliche Frage, ob sich Journalisten durch Veröffentlichung geheimer Unterlagen überhaupt wegen der (sukzessiven) Beihilfe zum Geheimnisverrat nach den §§ 353 b, 27 StGB strafbar machen können oder ob die Tat mit der Mitteilung des Geheimnisses an sie nicht schon beendet ist. Dieses ist in der juristischen Literatur umstritten.

Gesetzesinitiativen zur Sicherung der Pressefreiheit

Um die Tätigkeit der Presse besser vor staatlichen Eingriffen in Form eines überbetonten Strafverfolgungsinteresses zu schützen, haben die Fraktionen FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. Gesetzentwürfe in den Deutschen Bundestag eingebracht. Der mit den Stimmen von CDU/CSU und SPD abgelehnte Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sah im Wesentlichen vor, Journalisten grundsätzlich von der Strafbarkeit wegen Beihilfe und Anstiftung zum Geheimnisverrat auszuschließen. Dasselbe Anliegen verfolgt der Entwurf der Fraktion DIE LINKE. Dagegen beinhaltet der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion, Journalisten lediglich von der Strafbarkeit wegen Beihilfe zum Geheimnisverrat auszunehmen. Die Beschlagnahme von journalistischem Recherchematerial soll weiterhin nur noch in engen Grenzen zulässig sein und auch, sofern sie sich auf Gegenstände in Wohnungen und „anderen Räumen“ bezieht, von einem Richter angeordnet werden müssen (§ 98 StPO). Damit soll der Arbeitsbereich eines freien Journalisten – zumeist die eigene Wohnung – dem Schutz der Redaktionsräu-

me gleichgestellt werden. Weiterhin soll es zukünftig nicht mehr möglich sein, eine Auskunft über einzelne Telekommunikationsverbindungen zu verlangen. Die Entwürfe der Fraktionen FDP und DIE LINKE befinden sich noch im parlamentarischen Verfahren.

(Lfd. Nr. 53/07 vom 23.10.2007)

Ausgewählte Quellen:

- „Cicero“-Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 27. Februar 2007, 1 BvR 2045/06.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund, Pressefreiheit und Beihilfe zum Geheimnisverrat i. S. des § 353 b StGB – Der Fall „Cicero“ und die Entscheidung des BVerfG, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2007, S. 640 ff.
- Brüning, Janique, Beihilfe zum „Geheimnisverrat“ durch Journalisten und die strafprozessualen Folgen – Der Fall „Cicero“, in: Neue Zeitschrift für Strafrecht (NSTZ) 2006, S. 253 ff.
- Gesetzentwurf der Abgeordneten Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Jörg van Essen, Mechthild Dyckmans u. a. und der Fraktion der FDP vom 15. März 2006, Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Pressefreiheit, BT-Drs. 16/956.
- Gesetzentwurf der Abgeordneten Jerzy Montag, Hans-Christian Ströbele, Wolfgang Wieland u. a. und der Fraktion BÜNBNIS 90/DIE GRÜNEN vom 7. Februar 2006, Entwurf eines Gesetzes zum Schutz von Journalisten und der Pressefreiheit in Straf- und Strafprozessrecht, BT-Drs. 16/576.
- Gesetzentwurf der Abgeordneten Wolfgang Neskovic, Sevim Dagdelen, Dr. Lothar Bisky u. a. und der Fraktion DIE LINKE. vom 6. März 2007, Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Pressefreiheit, BT-Drs. 16/4539.

Beteiligte Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung

Fachbereiche

- WD 1: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik
- WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit u. Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe
- WD 3: Verfassung und Verwaltung
- WD 4: Haushalt und Finanzen
- WD 5: Wirtschaft und Technologie, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Tourismus
- WD 6: Arbeit und Soziales
- WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung
- WD 9: Gesundheit, Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- WD 10: Kultur, Medien und Sport
- WD 11: Europa

Sekretariate

- FödKo II Föderalismuskommission II
- PA 21: Ausschuss für die Angelegenheiten der EU

Register

Benutzungshinweis:

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

Beispiele:

Konklave	21/05, 139	= Bd. 2005, S. 139
50 Jahre Volksaufstand in Ungarn	41/06, 251	= Bd. 2006, S. 251
Legislativ- und Arbeits- programm der Kom- mission für 2007	E 52/06, 207	= Bd. 2006, S. 207
Quantenkryptographie	45/07, 62	= Bd. 2007, S. 62
Der EU-Reformvertrag	E 28/07, 192	= Bd. 2007, S. 192

- | | |
|--|--|
| 2 [Zwei] Jahre Juniorprofessur
22/04, 42 | 11. [Elfter] September 2001,
die EU und der 38/02, 163 |
| 2. [„Zweiter] Korb“ der Urheber-
rechtsreform 34/06, 283 | 13. [Dreizehnter] August 1961 –
40 Jahre Berliner Mauer
Die Berlinkrise 1958–1963
und die internationale Diplo-
matie 13/01, 173 |
| 2. [Zweiter] Weltwasserbericht
der VN / Viertes Weltwasser-
forum in Mexiko 21/06, 61 | 21. [Einundzwanzigster] März
1933 – Der Tag von Potsdam
10/03, 76 |
| 2. [Zweites] Gipfeltreffen EU –
Lateinamerika und Karibik
22/02, 87 | 30 [Dreißig] Jahre „Terrorjahr“
1977 20/07, 245 |
| 4. [Viertes] Weltwasserforum in
Mexiko / Zweiter Weltwasser-
bericht der VN 21/06, 61 | 40 [Vierzig] Jahre deutsch-israeli-
sche Beziehungen 28/05, 40 |
| 8. [Achter] Mai 1945 in der
Erinnerungskultur der
Bundesrepublik Deutschland
27/05, 143 | 40 [Vierzig] Jahre türkische
Arbeitsmigration nach
Deutschland 26/01, 23 |
| 10 [Zehn] Jahre Ende der Sowjet-
union 34/01, 176 | 40 [Vierzig] Jahre vertragliche Be-
ziehungen EU – Türkei
26/03, 61 |
| 10 [Zehn] Jahre EU-Ausschuss
44/04, 80 | 50 [Fünfzig] Jahre Volksaufstand
in Ungarn 41/06, 251 |

- Abgeordnete, Rechte und Pflichten von 70/05, 194
- Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des Europäischen Parlamentes 2/04, 58
- Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des EP – neuer Entwurf 39/05, 104
- Ablauf der Geltungsdauer des EGKS-Vertrages 28/02, 153
- Achter Mai 1945 in der Erinnerungskultur der Bundesrepublik Deutschland 27/05, 143
- Actal, das niederländische Modell zum Bürokratieabbau 10/06, 305
- AEG-Novelle, mehr Wettbewerb auf der Schiene? 43/04, 126
- Änderung des Künstlersozialversicherungsgesetzes 16/07, **13**
- Afghanistan, Einsatz der Bundeswehr in 67/05, 246
- Afrika – Ein Kontinent vor großen Herausforderungen 31/07, **294**
- Agentur, Europäische A. für Grundrechte E 36/06, 143
- Agenturen, Europäische E 14/06, 82
- AIDS, Welt-A.-Tag 42/04, 99
- AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von Cotonou 4/01, 78
- Aktuelle Entwicklungen im deutschen und europäischen Arbeitszeitrecht 65/05, 16
- Aktuelle Entwicklungen in der gesetzlichen Unfallversicherung 80/05, 23
- Akustische Wohnraumüberwachung 45/05, 280
- Aktionsplan gegen Allergien des Bundesverbraucherschutzministerium. Allergiebekämpfung 19/07, **279**
- Allergiebekämpfung. Der Aktionsplan gegen Allergien des Bundesverbraucherschutzministeriums 19/07, **279**
- Alternative Streitbeilegung, Verfahren der 44/05, 277
- Alterspräsident des Deutschen Bundestages 76/05, 200
- Altersversorgung, betriebliche 15/01, 17
- Altiero Spinelli: Einer der Gründungsväter der Europäischen Union E 26/07, **185**
- Anerkennung von Staaten, Sezessionsrecht, Staatswerdung 47/07, **287**
- Arbeits- und Legislativprogramm der Kommission für 2007 E 52/06, 197
- Arbeitsmarktstatistik, Reform der 47/02, 44
- Arbeitsmigration, 40 Jahre türkische A. nach Deutschland 26/01, 23
- Arbeitsplanung und Strategie der Kommission und des Rates E 18/07, **155**
- Arbeitssuchende, Grundsicherung für 83/05, 30
- Arbeitszeitrecht, aktuelle Entwicklungen im deutschen und europäischen 65/05, 16
- Armenviertel, Zwangsräumung von A. in Simbabwe – „Operation Abfallbeseitigung“ 60/05, 44
- ASEM 40/02, 54

- Asien – Strategie, die neue
A. der Europäischen
Kommission 28/01, 84
- Assoziierungs-, Kooperations-
und Handelsabkommen der
EG 3/02, 127
- As you like it: Die Berliner
Erklärung E 15/07, **140**
- Atomgemeinschaft (EURATOM),
europäische, die E 11/07, **109**
- Atomteststoppvertrag, Atomwaf-
fensperrvertrag und 54/05,
161
- Atomwaffensperrvertrag und
Atomteststoppvertrag
54/05, 161
- Auflösung des Bundestages
und vorzeitige Wahlen
31/05, 178
- Auflösung des Staates Preußen
durch die Alliierten vor 60 Jah-
ren 11/07, **238**
- Ausgaben, Über- und außerplan-
mäßige A. im Haushaltsrecht
79/05, 127
- Ausländische Streitkräfte in
Deutschland 12/01, 255
- Außendienst der EU, Reform
des 7/02, 131
- Außenpolitische Perspektiven der
Ukraine nach der „Revolution
in Orange“ 16/05, 37
- Außerplanmäßige Ausgaben,
Über- und... im Haushalts-
recht 79/05, 127
- Außervertragliche Schuldverhält-
nisse: Rom II 78/05, 298
- Aut-idem-Regelung
25/02, 191
- Bankgeheimnis 51/05, 258
- Basel II, die neue Baseler Eigen-
kapitalvereinbarung
44/02, 297
- Basel II, Eigenkapitalregeln für
Banken 81/05, 265
- Baugewerbe, Betriebsrentenre-
form im ... – Ein Vorbild für
andere Bereiche? 9/03, 14
- Bebauungsplan der Innenent-
wicklung 42/06, 296
- Begnadigungsrecht des Bundes-
präsidenten, das 10/07, **333**
- Behandlung von Unionsvorlagen
im Bundestag 42/02, 166
- Behandlung von Unionsvorlagen
im Deutschen Bundestag –
überarbeitete Fassung
1/05, 78
- Beihilfen und EU-Recht,
staatliche 39/02, 169
- Bekämpfung der Vogelgrippe:
Das Bundesforschungsinstitut
für Tiergesundheit Friedrich-
Loeffler-Institut 8/06, 255
- Bergen – Fortführung des
Bologna-Prozesses in
Norwegen 30/05, 56
- Berliner Erklärung. As you like it:
Die E 15/07, **140**
- Berliner Mauer (13. August
1961), 40 Jahre ..., die Berlin-
krise 1958 – 1963 und die
internationale Diplomatie
13/01, 173
- Berlinkrise 1958 – 1963 und die
internationale Diplomatie,
40 Jahre Berliner Mauer ...
13/01, 173
- Berufsausbildung, duale B. im
Kontext neuerer wirtschaft-
licher Entwicklungen
2/03, 22

- Beschäftigungsfähigkeit
41/02, 41
- Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Erbschaftsteuerrecht und dessen Auswirkungen auf die Erbschaftsteuerreform 9/07, **221**
- Bessere Rechtsetzung oder ist nur weniger schon mehr?
E 27/06, 126
- Bestehende Regelung des Ehegattensplittings und aktuelle Reformvorschläge 15/07, **225**
- 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 des Deutschen Reiches zum Osmanischen Reich, zur Geschichte 23/07, **248**
- Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Golf-Kooperationsrates 15/03, 45
- Bibliothek im Internet – Die Google Buchsuche 43/07, **308**
- BID, Business Improvement District 35/04, 139
- Bilanz der Hilfsmaßnahmen – Ein Jahr nach dem Tsunami
2/06, 58
- Bilanz des Euros, die internationale 4/07, **215**
- Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz
38/05, 101
- Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China 20/05, 89
- Bilaterale Immunitätsabkommen der USA, Internationaler Strafgerichtshof und ...
23/03, 86
- Bildungsfinanzierung im Föderalstaat, Vorteilsausgleich und Studienfonds: 35/07, **48**
- Bildungspolitik, Gesetzgebungskompetenzen in der
25/05, 54
- Biochips – Genchips – Snips
16/03, 32
- Biomasse 14/04, 51
- Biometrie 30/01, 68
- Biowaffen 15/02, 266
- Biozide 29/05, 230
- Bodenreformland so genannter „Neubauern“ 49/05, 288
- Bologna-Prozess, Bergen – Fortführung des ... in Norwegen
30/05, 56
- Bosnien und Herzegowina, der Hohe Beauftragte für
6/06, 28
- Brennstoffzellen 31/02, 74
- Britische Präsidentschaft, Europäische Union unter
52/05, 110
- Bündnisfall nach dem Nordatlantik-Vertrag 18/01, 257
- Bundesanteil an den Leistungen für Unterkunft/Heizung nach SGB II 3/06, 10
- Bundesanteil an den Leistungen für Unterkunft/Heizung gem. § 46 SGB II 2/07, **10**
- Bundeskanzler, Wahl des
71/05, 197

- Bundeskanzler, Zeitpunkt der Wahl eines 68/05, 190
- Bundesnetzagentur 74/05, 242
- Bundestag, Auflösung des Bundestages und vorzeitige Neuwahlen 31/05, 178
- Bundestagsmandat, Inkompatibilitäten mit dem 84/05, 206
- Bundesverfassungsgericht stärkt Unabhängigkeit und Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an den neuen technischen Möglichkeiten 46/07, **51**
- Bundeswehr, Einsatz der B. in Afghanistan 67/05, 246
- Business Improvement District (BID) 35/04, 139
- CARS 21 6/05, 80
- Car-Sharing 41/05, 240
- Charta der Pflichten der Staaten 34/02, 51
- Chemikalienrichtlinie/REACH 24/05, 227
- China, bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China 20/05, 89
- Cisgenetik und Terminortech-
nik, Moderne Pflanzenzucht
(Teil II): 34/07, **69**
- Clash of civilizations, ... Islamisti-
scher Terror und die These
vom 21/02, 242
- Corporate Governance
29/04, 133
- Cotonou, AKP-EG-Partner-
schaftsabkommen von 4/01,
78
- Cross-Border-Leasing 19/03,
94
- DDR-Vergangenheit und Erinne-
rungskultur 30/06, 247
- „Deal“ im Strafprozess
32/05, 274
- Demokratie, globale 88/05, 47
- Deutsche EU-Ratspräsidentschaft
im südlichen Mittelmeerraum
– Eine Bestandsaufnahme,
Schwerpunktthemen
E 04/07, **85**
- Deutscher Bundestag
– Behandlung von Unionsvor-
lagen im 1/05, 78
– Alterspräsident des
76/05, 200
– Auflösung des Bundestages
und vorzeitige Neuwahlen
31/05, 178
– Selbstauflösungsrecht des
Parlaments 50/05, 184
– Verlängerung der Wahl-
periode 89/05, 209
- Deutscher Sitz im Sicherheitsrat
der Vereinten Nationen
8/05, 34
- Deutsch-französische Union für
Europa? 40/05, 107
- Deutsch-israelische Beziehungen,
40 Jahre 28/05, 40
- Deutsch-türkische Beziehungen
1918 bis 1998, zur Geschichte
der 26/07, **252**
- Die Kapitalverkehrsfreiheit –
Volkswagen und die Golden
Share-Urteile des EuGH
E 31/07, **207**
- „DIE LINKE“, die Vereinigung
von Linkspartei.PDS und
WASG zur Partei 38/07, **316**
- Differenzierungsklauseln, tarifver-
tragliche 12/05, 10

- Digitalisierung des Fernsehens
– Multimedia Home Platform
(MHP) 8/03, 98
- Digital Video Broadcasting-
Terrestrial 45/02, 218
- Doping 13/02, 187
- Doping, Strafbarkeit von
33/06, 258
- Dreizehnter August 1961, 40
Jahre Berliner Mauer, Die
Berlinkrise 1958 – 1963
und die internationale
Diplomatie 13/01, 173
- Dreißig Jahre „Terrorjahr“ 1977
20/07, **245**
- Dschihad 23/01, 249
- Duale Berufsausbildung im Kon-
text neuerer wirtschaftlicher
Entwicklungen – Ausgewählte
Aspekte – 2/03, 22
- DVB-T, Digital Video Broadca-
sting-Terrestrial 45/02, 218
- EGKS-Vertrag, Ablauf der Gel-
tungsdauer des 28/02, 153
- eGovernment 9/01, 215
- Ehegattensplitting und aktuelle
Reformvorschläge, bestehende
Regelung 15/07, **225**
- Eigenkapitalregeln für Banken:
Basel II 81/05, 265
- Eigenkapitalvereinbarung (Basel
II), die neue Baseler
44/02, 297
- Einheitliches Wahlsystem für die
Wahlen zum Europäischen
Parlament 48/02, 228
- Einheitsdenkmal, Freiheits- und
56/07, **272**
- Einsatz der Bundeswehr im
Inneren, der 7/07, **350**
- Einsatz der Bundeswehr in
Afghanistan 67/05, 246
- Einundzwanzigster März 1933
– Der Tag von Potsdam
10/03, 76
- Elektronischer Rechtsverkehr
23/05, 215
- Elektronischer Reisepass (E-Pass)
17/07, **59**
- Elfter September 2001, die EU
und der 38/02, 163
- Eliteuniversitäten, private E. in
den USA 10/04, 32
- Elternzeit von Männern
4/02, 198
- Elysée-Vertrag 49/02, 57
- Embryonale Stammzellen,
EU-Forschungsförderung
für 24/03, 82
- Emissionszertifikate, die ökonomi-
schen Ursachen der Entste-
hung von Windfall Profits der
Stromerzeuger durch die Ein-
führung des Handels mit
27/06, 52
- Employability 41/02, 41
- Empowerment 11/01, 232
- Energieausweis, obligatorischer E.
in der neuen EU-Gebäude-
richtlinie 37/05, 71
- Energieeffizienz, Grünbuch zur
E 20/06, 99
- Energiemarkt, Regulierung
des 30/04, 54
- Energien, erneuerbare
27/03, 35
- Energiewirtschaft, Unbundling in
der E. – Reform des Energie-
wirtschaftsrechts 24/04, 130

- Energiewirtschaftsrecht, Un-
bundling in der Energiewirt-
schaft – Reform des E.
24/04, 130
- Entfernungspauschale und die
aktuellen Entscheidungen der
Finanzgerichte, die
57/07, **231**
- Entrepreneurship 25/01, 277
- Entwicklung von Wahlbeteiligung
und Wahlenthaltung in der
Bundesrepublik Deutschland
seit 1990 49/06, 292
- Entwicklungen im deutschen und
europäischen Arbeitszeitrecht,
aktuelle 65/05, 16
- Entwurf eines Vertrages über
eine Verfassung in Europa
22/03, 51
- Erbschaftsteuerrecht und dessen
Auswirkungen auf die Erb-
schaftsteuerreform, der Be-
schluss des Bundesverfassungs-
gerichts zum 9/07, **221**
- Erbschaftsteuerreform, der Be-
schluss des Bundesverfassungs-
gerichts zum Erbschaftsteuer-
recht und dessen Auswirkun-
gen auf die 9/07, **221**
- Erinnerungskultur, DDR Vergan-
genheit und 30/06, 247
- Erinnerungskultur der Bundes-
republik Deutschland, 8. Mai
1945 in der 27/05, 143
- Erneuerbare Energien
27/03, 35
- Erweiterte EU und ihre neuen
Nachbarn 11/03, 42
- Erweiterungen der Europäischen
Gemeinschaften, von den Ver-
trägen der Sechs zur Union
der 27. E 12/07, **116**
- Erwerbsfähigkeit, Rente wegen
verminderter 7/01, 11
- Estland
– auf dem Weg in die
EU 24/02, 150
– die Wirtschaft 26/02, 294
- ESVP, GASP und ihre Instrumente
– Ein Überblick E 44/06, 169
- EU-Beitrittsvertrag, Schutz-
klauseln im 41/04, 78
- EU, bilaterale Beziehungen zwi-
schen der ... und der Schweiz
38/05, 101
- EU, bilaterale Beziehungen
zwischen der... und der Volks-
republik China 20/05, 89
- EU-Forschungsförderung für
embryonale Stammzellen
24/03, 82
- EU-Gebäuderichtlinie, obligatori-
scher Energieausweis in der
neuen 37/05, 71
- EU-Kandidatenstatus, Kroatien
erhält 19/04, 61
- EU-Konvent
– Konstituierung des
14/02, 137
- EU-Konvent 35/01, 124
- EU-Osterweiterung
– und die russische Exklave
Kaliningrad 32/01, 118
– Vertrag von Nizza, die EU
vor der 3/01, 97
– der Europäische Rat von
Kopenhagen 2002 und die
1/03, 39
- EU-Rahmenbeschluss, Umset-
zung des ... zur Terrorismus-
Bekämpfung 30/03, 68
- EU-Recht, staatliche Beihilfen
und 39/02, 169

- EUROJUST, das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft und OLAF 20/02, 146
- Europa 2007 E 53/06, 201
- Europa, deutsch-französische Union für 40/05, 107
- Europa, Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung in 22/03, 51
- Europäische Agentur für Grundrechte E 36/06, 143
- Europäische Agenturen E 14/06, 82
- Europäische Atomgemeinschaft (EURATOM), die E 11/07, **109**
- Europäische Gesellschaft 25/04, 152
- Europäische Grundrechteagentur 53/05, 113
- Europäische Kommission, die neue Asien-Strategie der 28/01, 84
- Europäische Krankenversicherungskarte 62/05, 152
- Europäische Parteien 19/02, 225
- Europäische politische Parteien, Satzung und Finanzierung 25/03, 58
- Europäische Staatsanwaltschaft, EUROJUST, das Projekt einer ... und OLAF 20/02, 146
- Europäische Union
 - ASEM 40/02, 54
 - Assoziierungs-, Kooperations- und Handelsabkommen der EG 3/02, 127
 - Außendienst der EU 7/02, 131
 - Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Golf-Kooperationsrates 15/03, 45
 - bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz 38/05, 101
 - bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China 20/05, 89
 - Bundestag-Bundesregierungs-Vereinbarung zur Zusammenarbeit in Angelegenheiten der E 43/06, 165
 - der EU-Reformvertrag E 28/07, **192**
 - Die EU-Russlandpolitik E 58/06, 221
 - Die „Nabucco“-Gaspipeline als Teil der EU-Energieaußenpolitik E 22/07, **178**
 - Die neue Zentralasien-Strategie der EU E 25/07, **182**
 - Erweiterte EU und ihre neuen Nachbarn 11/03, 42
 - Estland auf dem Weg in die 24/02, 150
 - EU-Forschungsförderung für embryonale Stammzellen 24/03, 82
 - EU-Kulturprogramm (2007 – 2013), das 18/07, **30**
 - EU und Globalisierung E 01/07, **73**
 - EU – USA Gipfeltreffen 7/05, 83
 - Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-)Drittstaaten
 - Vom Handelsabkommen zum EWR Plus E 26/06, 114

- Freihandelszone EU
 - Mittelmeer – Anrainer-Staaten 1/01, 61
- Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung in der 11/02, 32
- Governance in der 2/01, 94
- Grünbuch zur künftigen Meerespolitik der E 41/06, 160
- Konvent 35/01, 124
- Kroatien erhält EU-Kandidatenstatus 19/04, 61
- Mehr Transparenz im Rat der EU E 03/07, **82**
- Mittelmeerpolitik der 16/02, 143
- Regulierungsagenturen der 19/01, 115
- Schutzklauseln und Übergangsfristen im Vertrag über den EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien E 45/06, 182
- Die Tiertransportverordnung der 46/06, 71
- Tot oder lebendig? Zur aktuellen Debatte über den EU-Verfassungsvertrag E 54/06, 206
- Transatlantische Partnerschaft EU/USA 20/03, 48
- Übergangsfristen und Schutzklauseln im Vertrag über den EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien E 45/06, 182
- Übergangsregelungen in den Verträgen mit Beitrittskandidaten für die Aufnahme in die 5/01, 102
- Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung 30/03, 68
- und der 11. September 2001 38/02, 163
- und der südpazifische Raum 35/02, 90
- unter britischer Präsidentschaft 52/05, 110
- unter finnischer Präsidentschaft E 33/06, 139
- unter österreichischer Präsidentschaft E 3/06, 75
- Verfassungsdiskussion in der 14/01, 107
- Verfassungsvertrag, Zur aktuellen Debatte über den EU-V., Tot oder lebendig? E 54/06, 206
- Vierzig Jahre vertragliche Beziehungen EU–Türkei 26/03, 61
- Vom Handelsabkommen zum EWR Plus, Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der EU und (Noch-)Drittstaaten E 26/06, 114
- Zell- und Gewebespende, Umsetzung der EU-Richtlinie zur 39/06, 261
- Ziele und Interessen der EU im Schwarzmeerraum E 16/07, **146**
- Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen 29/03, 65
- Zweites Gipfeltreffen EU – Lateinamerika und Karibik 22/02, 87

- Europäische Verfassung
 - Stand des Ratifizierungsprozesses der 26/05, 92
 - Ratifizierungsprozess und die Zukunft der 34/05, 95
- Europäische Verteidigungsagentur 40/04, 75
- Europäischer Forschungsrat, der E 08/07, **98**
- Europäischer Haftbefehl 36/02, 159
- Europäischer Konvent 35/01, 124
- Europäischer Konvent
 - Konstituierung des 14/02, 137
- Europäischer Rat, die Reform des ... und des Rates der Europäischen Union 33/02, 156
- Europäischer Rat von Kopenhagen 2002 und die EU-Osterweiterung 1/03, 39
- Europäischer Stabilitäts- und Wachstumspakt: Neuer Anlauf zur Reform 31/04, 68
- Europäischer Verfassungsprozess und die Kultur 13/04, 39
- Europäischer Vollstreckungstitel 72/05, 295
- Europäisches Haftbefehlsgesetz 59/05, 292
- Europäisches Parlament
 - Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des 2/04, 58
 - Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des – neuer Entwurf 39/05, 104
 - einheitliches Wahlsystem für die Wahlen zum 48/02, 228
- in der zweiten Hälfte der 5. Wahlperiode 2/02, 222
- ...zu Beginn der sechsten Wahlperiode 2004 – 2009 27/04, 64
- EU-Russlandpolitik E 58/06, 221
- EU/USA, Die transatlantische Partnerschaft 20/03, 48
- EU-USA Gipfeltreffen 7/05, 83
- EU und Globalisierung E 01/07, **73**
- Feinstaubplakette 26/06, 312
- Feinstaub-Richtlinie 14/05, 224
- Finanzierung europäischer politischer Parteien, Satzung und 25/03, 58
- Finanzierung für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen, Regelungen und E 30/07, **203**
- Finanzvorlagen nach § 96 GOBT 32/04, 93
- Finnische Präsidentschaft, die EU unter E 33/06, 139
- „Flexicurity“ – Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit – E 27/07, **189**
- Fluglärm, Schutz vor 86/05, 233
- Föderalismuskommission II – Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 39/07, **228**
- Förderprogramme für Menschen mit Vermittlungshemmnissen, neue 41/07, **16**
- Formen der abgestuften Zusammenarbeit zwischen der

- EU und (Noch-)Drittstaaten – Vom Handelsabkommen zum EWR Plus E 26/06, 114
- Forschungsrat, der Europäische E 08/07, **98**
- Frauen im Regierungamt 85/05, 146
- Freier Warenverkehr – Dassonville, Keck, Cassis de Dijon; haben die Klassiker ausgedient? Der Grundsatz gegenseitiger Anerkennung E 14/07, **135**
- Freier Zugang zu wissenschaftlicher Information, Open Access: 27/07, **40**
- Freihandelszone, das Konzept einer transatlantischen E 49/06, 193
- Freihandelszone – EU – Mittelmeer-Anrainer-Staaten 1/01, 61
- Freiheits- und Einheitsdenkmal 56/07, **272**
- Friedensnobelpreis – Geschichte, Nominierungs- und Auswahlprozess, der 55/07, **269**
- Fristen im Gesetzgebungsverfahren 50/07, **342**
- Fünzig Jahre Römische Verträge E 10/07, **103**
- Funkchips – Die Radio Frequency Identification (RFID) 15/05, 64
- G8-Gipfel, Geschichte der 30/07, **259**
- Galileo – das europäische GPS 14/03, 29
- GASP, ESVP und ihre Instrumente – Ein Überblick E 44/06, 169
- Gebäuderichtlinie, obligatorischer Energieausweis in der neuen EU- 37/05, 71
- Gefahr im Verzug bei militärischen Einsätzen 24/01, 264
- Geistiges Eigentum (Intellectual Property) 20/06, 333
- Gemeinnützigkeitsrecht, Reform des 12/06, 240
- Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung in der EU 11/02, 32
- Gemeinschaftskompetenz im Strafrecht E 8/06, 78
- Gemeinschaftsmethode 12/02, 134
- Genchips – Biochips – Snips 16/03, 32
- Gender Mainstreaming 43/02, 204
- Gendiagnostik: Anwendungen, Entwicklungen und Regelungsbedarf 58/07, **283**
- Gendoping 8/07, **276**
- Generationengerechtigkeit 6/03, 11
- Generationengerechtigkeit, Verfassungsgarantie der 5/06, 302
- Gentechnik, Grüne, Rote, Weiße und Graue 18/05, 67
- Gentests 12/04, 48
- Gerichtsnaher Mediation 3/05, 268
- Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht, Störung des 87/05, 130
- Geschichte der Beziehungen des Deutschen Reiches zum Osmanischen Reich, zur 23/07, **248**

- Geschichte der deutsch-türkischen Beziehungen 1918 bis 1998, zur 26/07, **252**
- Geschichte der G8-Gipfel 30/07, **259**
- Gesellschaft, Europäische 25/04, 152
- Gesetzgebungskompetenzen in der Bildungspolitik 25/05, 54
- Gesetzgebungsverfahren, Fristen im 50/07, **342**
- Gesetzliche Krankenversicherung (GKV), Leistungskatalog der 66/05, 154
- Gesetzliche Mindestlöhne 64/05, 13
- Gesetzliche Rentenversicherung – die Schwankungsreserve in der 5/04, 9
– Nachhaltigkeitsrücklage der 75/05, 19
– Organisationsreform in der 39/04, 12
- Gesetzliche Unfallversicherung, aktuelle Entwicklung in der 80/05, 23
- Gesetz zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende 35/06, 19
- Gewalt verherrlichender Computerspiele in Europa, Verbot und Indizierung 24/07, **336**
- Gewebe- und Zellspende, Umsetzung der EU-Richtlinie zur 39/06, 261
- Gewinnmanipulation, kriminelle G. im Wertpapierhandel 27/01, 280
- Gipfeltreffen, EU-USA 7/05, 83
- Gipfeltreffen, zweites G. EU – Lateinamerika und Karibik 22/02, 87
- GKV, Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung 66/05, 154
- Globale Demokratie 88/05, 47
- Globale Zivilgesellschaft 21/07, **22**
- GmbH-Gesetz, Regierungsentwurf zum neuen 49/07, **312**
- GOBT, Finanzvorlagen nach § 96 32/04, 93
- Golden Share-Urteile des EuGH, die Kapitalverkehrsfreiheit – Volkswagen und die E 31/07, **207**
- Golf-Kooperationsrat, Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des 15/03, 45
- Google Buchsuche – Bibliothek im Internet, die 43/07, **308**
- Governance, Corporate 29/04, 133
- Governance in der Europäischen Union 2/01, 94
- GPS, das europäische ... – Galileo 14/03, 29
- Graffiti 48/05, 285
- Graue Gentechnik, Grüne, Rote, Weiße und ... 18/05, 67
- Grünbuch zur Energieeffizienz E 20/06, 99
- Gründungsväter der Europäischen Union, Altiero Spinelli: Einer der E 26/07, **185**
- Grüne, Rote, Weiße und Graue Gentechnik 18/05, 67
- Grundrechte, Europäische Agentur für E 36/06, 143
- Grundrechteagentur, Europäische 53/05, 113

- Grundsatz gegenseitiger Anerkennung im freien Warenverkehr – Dassonville, Keck, Cassis de Dijon: Haben die Klassiker ausgedient? Der E 14/07, **135**
- Grundsicherung ab 1. Januar 2003 29/02, 35
- Grundsicherung für Arbeitssuchende 83/05, 30
- Grundsicherung für Arbeitssuchende – aktuelle Gesetzesänderungen 17/06, 12
- Grundsicherung für Arbeitssuchende, Gesetz zur Fortentwicklung der 35/06, 19
- Haftbefehl, europäischer 36/02, 159
- Haftbefehlsgesetz, europäisches 59/05, 292
- Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch von 2001 – Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent E 48/06, 189
- Hambacher Fest – 175. Jahrestag, das 32/07, **262**
- Handelsabkommen, Assoziierungs-, Kooperations- und H. der EG 3/02, 127
- Haushaltsführung, vorläufige 93/05, 133
- Haushaltsrecht, über- und außerplanmäßige Ausgaben im 79/05, 127
- Haushaltssperre und Nachtragshaushalt 21/03, 72
- Haus der Kulturen der Welt 51/07, **55**
- Hedge-Fonds 35/05, 120
- Hoher Beauftragter für Bosnien und Herzegowina 6/06, 28
- Influenza-Pandemie 58/05, 149
- Informationsfreiheitsgesetz 13/05, 221
- Informationsgesellschaft, Weltgipfel zur (WSIS) 42/05, 171
- Initiative Bürokratieabbau: Rechtsbereinigung 15/06, 299
- Inkompatibilitäten mit dem Bundestagsmandat 84/05, 206
- Internationale Bilanz des Euros, die 4/07, **215**
- Internationaler Karlspreis zu Aachen, der 28/07, **255**
- Internationaler Strafgerichtshof und bilaterale Immunitätsabkommen der USA 23/03, 86
- Internationaler Thermo-nuklearer Versuchsreaktor, ITER 56/05, 74
- International Financial Reporting Standards (IFRS) 37/04, 142
- Internet Governance 90/05, 174
- Irak, 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
- Israelisch-deutsche Beziehungen, 40 Jahre 28/05, 40
- Ist der Verfassungsvertrag noch zu retten? 36/05, 98
- ITER – Internationaler Thermo-nuklearer Versuchsreaktor 56/05, 74

- Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007/08: „Das Erreichte nicht verspielen“ 60/07, **357**
- Jährliche Strategieplanung/Policy Strategy 2008 E 07/07, **94**
- Jugendgewalt 50/02, 211
- Jugendmedienschutz 11/06, 276
- Juniorprofessur 22/04, 42
- Kaliningrad, die EU-Osterweiterung und die russische Exklave 32/01, 118
- Kampf der Kulturen ... Islamistischer Terror und die These vom clash of civilizations 21/02, 242
- Kapitalbildende Lebensversicherung mit Überschussbeteiligung 61/05, 237
- Kapitalmarktrechtliche Streitigkeiten, Musterverfahren in 47/05, 282
- Karibik, zweites Gipfeltreffen EU – Lateinamerika und 22/02, 87
- Karlspreis zu Aachen, der Internationale 28/07, **255**
- Kaschmir-Konflikt 1/02, 48
- Kinderbetreuung in Deutschland 46/02, 208
- Kindergesundheit 18/03, 90
- Kindesvernachlässigung 59/07, **291**
- Kirchentag, ökumenischer in Berlin 17/03, 108
- Kita-Card 23/02, 201
- Klonen, therapeutisches 4/04, 96
- Koalitionsvereinbarungen 77/05, 203
- Kombilohn 9/02, 26
- Kombilohn: Zwischenbilanz 82/05, 27
- Komitologie-Verfahren 6/01, 104; E 60/06, 228
- Kommission, Strategieplanung 2007 der E 18/06, 95
- Kommission für 2007, Legislativ- und Arbeitsprogramm der E 52/06, 197
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen – Föderalismuskommission II – 39/07, **228**
- Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 46/04, 117
- Kommunal Finanzen, Reform der 4/06, 237
- Kongokonflikt 19/06, 268
- Konjunktur im Lichte aktueller Ereignisse 31/01, 283
- Konklave 21/05, 139
- Konnexitätsprinzip 8/04, 84
- Konstituierung des Europäischen Konvents 14/02, 137
- Konvent, Europäischer – Konstituierung des 14/02, 137
- Konvent, Europäischer 35/01, 124
- Konzept einer transatlantischen Freihandelszone E 49/06, 193
- Kooperationsabkommen, Assoziierungs-, K.-und Handelsabkommen der EG 3/02, 127

- Kopenhagen, der Europäische Rat von K. 2002 und die EU-Osterweiterung 1/03, 39
- Kosovo, völkerrechtlicher Status des 33/05, 158
- Krankenversicherungskarte, europäische 62/05, 152
- Krankenversicherung, Leistungskatalog der gesetzlichen K. (GKV) 66/05, 154
- Kriminelle Gewinnmanipulationen im Wertpapierhandel 27/01, 280
- Kroatien erhält EU-Kandidatenstatus 19/04, 61
- Künstlersozialversicherungsgesetz, Änderung des 16/07, 13
- Kultur, der europäische Verfassungsprozess und die 13/04, 39
- Kulturelle Vielfalt 1/04, 26
- Kulturelle Vielfalt, UNESCO-Konvention zur 91/05, 60
- Kulturfinanzbericht 2003 11/04, 36
- Kulturfinanzbericht 2006 29/06, 45
- Kulturflattrate 9/06, 42
- Kulturhauptstadt Europas 2010 26/04, 45
- Kulturprogramm (2007 – 2013), das EU-K. 18/07, 30
- Kultursponsoring 7/04, 29
- Kulturverträglichkeitsprüfung 7/03, 25
- Kulturwirtschaft 25/07, 37
- Ladenschlussgesetz 15/04, 110
- Lateinamerika und Karibik, zweites Gipfeltreffen EU – 22/02, 87
- Lebensversicherung, kapitalbildende, mit Überschussbeteiligung 61/05, 237
- Lectur und Lehrprofessur: Neue Personalmodelle für die Hochschulen 29/07, 44
- Legislativ- und Arbeitsprogramm der Kommission für 2007 E 52/06, 197
- Leiharbeit in Deutschland 37/02, 38
- Leistungen für Unterkunft/Heizung nach SGB II, Bundesanteil an den 3/06, 10
- Leistungen, versicherungsfremde 3/03, 8
- Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) 66/05, 154
- Libanon – Geschichte eines multi-konfessionellen Landes 38/06, 272
- Lissabon-Strategie, Reform der 10/05, 86
- Lohn- und Verteilungsentwicklung in Deutschland 43/05, 255
- Machtverhältnisse in Russland vor der Wahl, Parteien und 62/07, 319
- Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001 63/07, 346
- Maßstäbe der Kommission zur Ermittlung von Zwangsgeld und Pauschalbetrag, das sog. zweite Vertragsverletzungsverfahren gemäß Art. 228 EG-Vertrag und die E 32/06, 132

- Mediation, gerichtsnahe
3/05, 268
- Medien, Persönlichkeitsschutz
und Persönlichkeitsvermark-
tung in den 21/04, 106
- Meerespolitik der EU, Grünbuch
zur künftigen E 41/06, 160
- Mehrgenerationenhäuser
18/06, 265
- Mehrwertsteuer, Umsatzsteuer
57/05, 124
- Mehr Transparenz im Rat der EU
E 3/07, **82**
- Menschenrechtskommissar des
Europarates 1/06, 69
- Menschenrechtsrat der Vereinten
Nationen, der neue
16/06, 31
- Militärische Einsätze, Gefahr im
Verzug bei 24/01, 264
- Millennium Development Goals
44/06, 65
- Milzbrand 22/01, 184
- Mindestlöhne, gesetzliche
64/05, 13
- Ministerpräsidenten des Frei-
staates Bayern seit 1945, die
3/07, **235**
- Mitglieder des EP, Abgeordneten-
statut für die 39/05, 104
- Mittelmeer-Anrainer-Staaten,
Freihandelszone EU –
1/01, 61
- Mittelmeerpolitik der EU
16/02, 143
- Mobiles Europa – Nachhaltige
Mobilität für unseren Konti-
nent – Halbzeitbilanz zum
Verkehrsweißbuch von 2001 –
E 48/06, 189
- Moderne Pflanzenzucht (Teil I):
Von klassischer Zucht zum
„smart breeding“ 33/07, **66**
- Moderne Pflanzenzucht (Teil II):
Cisgenetik und Terminator-
technik 34/07, **69**
- Multilateralismus/
Unilateralismus 28/03, 18
- Multimedia Home Platform
(MHP) – Die Digitalisierung
des Fernsehens 8/03, 98
- Musterverfahren in kapitalmarkt-
rechtlichen Streitigkeiten
47/05, 282
- „Nabucco“-Gaspipeline als Teil
der EU-Energieaußenpolitik,
die E 22/07, **178**
- Nachbarschaftspolitik (ENP),
Europäische E 55/06, 215
- Nachhaltigkeit 6/04, 120
- Nachhaltigkeitsrücklage der
gesetzlichen Renten-
versicherung 75/05, 19
- Nachwahlen 63/05, 187
- Nachtragshaushalt, Haushalts-
sperre und 21/03, 72
- Naher Osten, Road Map
9/04, 19
- Nahost-Quartett, das 12/07, **19**
- Nanoröhrchen,
Nanowissenschaft 30/02, 70
- Nanowissenschaft,
Nanoröhrchen 30/02, 70
- Nationale Akademie der Wissen-
schaften? 36/06, 48
- Nationaler Stabilitätspakt, der
6/07, **218**
- „Neubauern“, Bodenreformland
so genannter 49/05, 288

- Neue Asienstrategie der Europäischen Kommission 28/01, 84
- Neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung 44/02, 297
- Neue technische Möglichkeiten, Bundesverfassungsgericht stärkt Unabhängigkeit und Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an den 46/07, 51
- Neuer Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen 16/06, 31
- Neuregelungen bei der Sozialhilfe (SGB II), wesentliche gesetzliche 47/06, 23
- Neuwahlen, Vertrauensfrage und 46/05, 180
- NGO 20/01, 235
- Nichtregierungsorganisation 20/01, 235
- Niederländisches Modell zum Bürokratieabbau – Actal – 10/06, 305
- Nizza, Vertrag von N. – die EU vor der Osterweiterung 3/01, 97
- Non-Governmental Organization 20/01, 235
- Nordatlantik-Vertrag, Bündnisfall nach dem 18/01, 257
- Nordkoreanisches Nuklearwaffenprogramm, Sechsparteiengespräche über das 48/06, 38
- Norwegen, Bergen – Fortführung des Bologna-Prozesses in 30/05, 56
- Nutzungsentgelte für die Stromnetze durch die Bundesnetzagentur, Regime zur Regulierung der 32/06, 55
- Obligatorischer Energieausweis in der neuen EU-Gebäude-richtlinie 37/05, 71
- Öffentlich-private Partnerschaft 73/05, 262
- Ökolandbau-Verordnung, ein Kommissionsvorschlag in der Kritik E 40/06, 154
- Ökonomische Ursachen der Entstehung von Windfall Profits der Stromerzeuger durch die Einführung des Handels mit Emissionszertifikaten 27/06, 52
- Ökumenischer Kirchentag in Berlin 17/03, 108
- Österreichische Präsidentschaft, Europäische Union unter E 3/06, 75
- OLAF; EUROJUST, das Projekt einer Europäischen Staatsanwaltschaft und 20/02, 146
- Olympische Sommerspiele 2012, Bewerbung um die 18/02, 189
- Open Access: Freier Zugang zu wissenschaftlicher Information 27/07, 40
- „Operation Abfallbeseitigung“ – Zwangsräumung von Armenvierteln in Simbabwe 60/05, 44
- Opferrente 36/07, 266
- Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung 39/04, 12
- Osterweiterung – der EU und die russische Exklave Kaliningrad 32/01, 118

- Vertrag von Nizza, die EU vor der 3/01, 97
- OSZE – 30 Jahre nach Helsinki 94/05, 50
- Palästinensische Autonomiebehörde, Wahl des Präsidenten 2/05, 136
- Pandemie, Influenza- 58/05, 149
- Parlament, Selbstauflösungsrecht des 50/05, 184
- Parteien, europäische 19/02, 225
- Parteien und Machtverhältnisse in Russland vor der Wahl 62/07, **319**
- Parteiverbote in der Bundesrepublik Deutschland 8/02, 252
- Partnerschaft, öffentlich-private 73/05, 262
- Patientenverfügung 34/04, 154
- Peacebuilding 5/03, 112
- „Peacebuilding Commission“ der Vereinten Nationen, die neue 7/06, 320
- Persönlichkeitsschutz und Persönlichkeitsvermarktung in den Medien 21/04, 106
- Persönlichkeitsvermarktung, Persönlichkeitsschutz in den Medien 21/04, 106
- Personalmodelle für die Hochschulen, Lectur und Lehrprofessur 29/07, **44**
- Pflichten der Staaten, Charta der 34/02, 51
- Pflichten von Abgeordneten, Rechte und 70/05, 194
- PISA-Studie und ihre Konsequenzen 5/02, 65
- Podcasting 37/07, **301**
- Policy Strategy 2008/Jährliche Strategieplanung E 07/07, **94**
- Politikberatung, Rat der fünf Weisen im Kontext wirtschaftswissenschaftlicher 10/02, 287
- Politische Parteien, Satzung und Finanzierung europäischer 25/03, 58
- Polkörperdiagnostik – Alternative zur 12/03, 79
- Populismus 27/02, 245
- Potsdam, 21. März 1933 – Der Tag von 10/03, 76
- Präimplantationsdiagnostik, Polkörperdiagnostik – Alternative zur 12/03, 79
- Präsidenschaft, Europäische Union unter britischer 52/05, 110
- Private Eliteuniversitäten in den USA 10/04, 32
- Private Limited Company (Ltd.) 22/05, 271
- Programm „Soziale Stadt“ 55/05, 212
- Public Private Partnership – PPP 17/01, 81
- Quantenkryptographie 45/07, **62**
- Quoten und Stimmrechte im IWF, Reform der 61/07, **360**
- Radio Frequency Identification (RFID), Funkchips 15/05, 64
- Rat der Europäischen Union, die Reform des Europäischen Rates und des 33/02, 156

- Rat der fünf Weisen im Kontext wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung 10/02, 287
- Ratifikation des Vertrages für Europa 36/04, 71
- Ratifizierungsprozess, Stand des R. der europäischen Verfassung 26/05, 92
- Ratifizierungsprozess und die Zukunft der Europäischen Verfassung 34/05, 95
- Rating-Agenturen, Verhaltenskodex für 9/05, 252
- REACH, Chemikalienrichtlinie 24/05, 227
- Real Estate Investment Trust (REIT) 22/06, 324
- Rechte und Pflichten von Abgeordneten 70/05, 194
- Rechtliche Beurteilung von Vater-schaftstests 42/07, **364**
- Rechtliche Fragen zu Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften 5/07, **330**
- Rechtliche Vorgaben für die Rettung der Verfassung für Europa 1/07, **327**
- Rechtsberatungsgesetz 23/04, 149
- Rechtsbereinigung, Initiative Bürokratieabbau: 15/06, 299
- Rechtsetzung oder ist nur weniger schon mehr?, Bessere E 27/06, 126
- Rechtsverkehr, elektronischer 23/05, 215
- Reform der Arbeitsmarktstatistik 47/02, 44
- Reform der Kommunalfinanzen 4/06, 237
- Reform der Lissabon-Strategie 10/05, 86
- Reform der Quoten und Stimmrechte im IWF 61/07, **360**
- Reform des Außendienstes der EU 7/02, 131
- Reform des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union 33/02, 156
- Reform des Gemeinnützigkeitsrechts 12/06, 240
- Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes 17/05, 117
- Reform des Unterhaltsrechts 24/06, 336
- Regelungen der Zuwanderung Hochqualifizierter 45/04, 15
- Regelungen und Finanzierung für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen E 30/07, **203**
- Regierungsamt, Frauen im 85/05, 146
- Regierungsentwurf zum neuen GmbH-Gesetz 49/07, **312**
- Regime zur Regulierung der Nutzungsentgelte für die Stromnetze durch die Bundesnetzagentur 32/06, 55
- Regulierungsagenturen der EU 19/01, 115
- Regulierung des Energiemarktes 30/04, 54
- Reisepass (E-Pass), Elektronischer 17/07, **59**
- Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, rechtliche Fragen 5/07, **330**
- Rente mit 67 – Pro und Kontra 25/06, 15

- Rentenversicherung, die Schwankungsreserve in der gesetzlichen 5/04, 9
- Rentenversicherung, Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen 75/05, 19
- Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit 7/01, 11
- Rettung der Verfassung für Europa, rechtliche Vorgaben 1/07, **327**
- Reverse Charge Modell im Umsatzsteuerrecht 14/06, 243
- „Revolution in Orange“, Außenpolitische Perspektiven der Ukraine nach der 16/05, 37
- RFID, Funkchips – Die Radio Frequency Identification 15/05, 64
- Road Map für den Nahen Osten 9/04, 19
- Roamingentgelte, Verordnungsentwurf zur Regulierung von E 39/06, 151
- Römische Verträge, die 14/07, **241**
- Römische Verträge, fünfzig Jahre E 10/07, **103**
- Roma-Dekade 2005-2015, die 44/07, **26**
- Rom II, Außervertragliche Schuldverhältnisse 78/05, 298
- Rote Gentechnik, Grüne, ..., Weiße und Graue Gentechnik 18/05, 67
- Rundfunkgebühr 3/04, 103
- Russland vor der Wahl, Parteien und Machtverhältnisse in 62/07, **319**
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2007/08: „Das Erreichte nicht verspielen“, Jahresgutachten des 60/07, **357**
- Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien 25/03, 58
- Schiiten im Irak 13/03, 105
- Schuldverhältnisse, Außervertragliche S.: Rom II 78/05, 298
- Schutzklauseln im EU-Beitrittsvertrag 41/04, 78
- Schutzklauseln und Übergangsfristen im Vertrag über den EU-Beitritt von Bulgarien und Rumänien E 45/06, 182
- Schutz vor Fluglärm 86/05, 233
- Schwankungsreserve in der gesetzlichen Rentenversicherung 5/04, 9
- Schwarzmeerraum, Ziele und Interessen der EU E 16/07, **146**
- Schweiz, bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz 38/05, 101
- Schwerpunktt Themen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im südlichen Mittelmeerraum – Eine Bestandsaufnahme E 04/07, **85**
- Scoring 28/06, 329
- Sechsparteiengespräche über das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm 48/06, 38
- Second Life 13/07, **298**
- Selbstauflösungsrecht des Parlaments 50/05, 184

- Selbstverteidigungsrecht
bei einem bewaffneten
Angriff 21/01, 260
- Sezessionsrecht, Staatswerdung
und Anerkennung von Staaten
47/07, **287**
- Sicherheitsrat der Vereinten
Nationen, deutscher Sitz
im 8/05, 34
- Simbabwe, Zwangsräumung von
Armenvierteln – „Operation
Abfallbeseitigung“ 60/05,
44
- Snips – Genchips – Biochips
16/03, 32
- Soft Power 45/06, 34
- Softwarepatente 19/05, 168
- Sogenanntes zweites Vertrags-
verletzungsverfahren gemäß
Art. 228 EG-Vertrag und die
Maßstäbe der Kommission zur
Ermittlung von Zwangsgeld
und Pauschalbetrag
E 32/06, 132
- Sowjetunion, zehn Jahre Ende
der 34/01, 176
- Soziale Eingliederung, gemein-
samer Bericht über die ... in
der EU 11/02, 32
- Soziale Stadt, Programm
55/05, 212
- Sozialgesetzbuch
– Bundesanteil an den Leistun-
gen für Unterkunft/Heizung
nach SGB II 3/06, 10
– Bundesanteil an den Leistun-
gen für Unterkunft/Heizung
gem. § 46 SGB II 2/07, **10**
– Wesentliche gesetzliche
Neuregelungen bei der So-
zialhilfe (SGB XII) 47/06,
23
- Spam 11/05, 165
- Sprachwandel und Sprachpolitik
22/07, **33**
- Staatliche Beihilfen und EU-Recht
39/02, 169
- Staatsverträge zwischen den
Bundesländern 48/07, **339**
- Staatswerdung und Anerkennung
von Staaten, Sezessionsrecht
47/07, **287**
- Stabilitäts- und Wachstumspakt,
der europäische 31/04, 68
- Stabilitäts- und Wachstumspakt,
Reform des 17/05, 117
- Stabilitätspakt für
Südosteuropa 16/01, 112
- Stabilitätspakt, der Nationale
6/07, **218**
- Stalin-Note vom 10. März
1952 6/02, 179
- Stalking 17/04, 146
- Stammzellen aus Nabelschnur-
blut 32/02, 194
- Stand des Ratifizierungsprozesses
der Europäischen Verfassung
26/05, 92
- Status des Kosovo, zum
E 20/07, **169**
- Stimmrechte im IWF, Reform der
Quoten und 61/07, **360**
- Störung des gesamtwirtschaft-
lichen Gleichgewichts
87/05, 130
- Strafbarkeit von Doping
33/06, 258
- Strafprozess, Deal im 32/05,
274
- Strafrecht, die Gemeinschafts-
kompetenz im E 8/06, 78

- Strafrechtliche Ermittlungen gegen Journalisten wegen des Verdachts der Beihilfe zum Geheimnisverrat 53/07, **367**
- Strategieplanung 2007 der Kommission E 18/06, 95
- Strategie und Arbeitsplanung der Kommission und des Rates E 18/07, **155**
- Strategische Umweltprüfung (SUP) 28/04, 123
- Streitbeilegung, Verfahren der alternativen 44/05, 277
- Streitigkeiten, Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen 47/05, 282
- Streitkräfte, ausländische S. in Deutschland 12/01, 255
- Strombörsen in Deutschland 10/01, 273
- Studienfonds und Vorteilsausgleich: Bildungsfinanzierung im Föderalstaat 35/07, **48**
- Subsidiarität – Testlauf für nationale Parlamente – E 13/07, **126**
- Südosteuropa, Stabilitätspakt für 16/01, 112
- Südpazifischer Raum, die EU und der 35/02, 90
- SUP, strategische Umweltprüfung 28/04, 123
- Tag der Deutschen Einheit 38/04, 114
- Tag von Potsdam – 21. März 1933 10/03, 76
- Tarifvertragliche Differenzierungsklauseln 12/05, 10
- Teilhabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks an den neuen technischen Möglichkeiten, Bundesverfassungsgericht stärkt Unabhängigkeit und 46/07, **51**
- Teilwertabschreibung 16/04, 87
- Telefonieren über Internet: VoIP 31/06, 279
- Terrorismusbekämpfung seit dem 11. September 2001, Maßnahmen zur 63/07, **346**
- Terrorismus-Bekämpfung, Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur 30/03, 68
- Terrorismus 29/01, 238
- „Terrorjahr“ 1977, 30 Jahre 20/07, **245**
- Testlauf für nationale Parlamente – Subsidiarität E 13/07, **126**
- Therapeutisches Klonen 4/04, 96
- Thermonuklearer Versuchsreaktor, Internationaler 56/05, 74
- Tiertransportverordnung der EU 46/06, 71
- Tot oder lebendig? Zur aktuellen Debatte über den EU-Verfassungsvertrag E 54/06, 206
- Tourismusbeirat 23/06, 327
- Transatlantische Partnerschaft EU/USA 20/03, 48
- Transeuropäisches Verkehrsnetz (TEN-V) 40/06, 316
- Tsunami, Bilanz der Hilfsmaßnahmen – Ein Jahr nach dem 2/06, 58
- Türkei, 40 Jahre vertragliche Beziehungen EU – Türkei 26/03, 61

- Türkische Arbeitsmigration nach Deutschland, 40 Jahre
26/01, 23
- Übergangsregelungen in den Verträgen mit Beitrittskandidaten für die Aufnahme in die EU 5/01, 102
- Überhangmandate 4/03, 102
- Überschussbeteiligung, Kapitalbildende Lebensversicherung mit 61/05, 237
- Überseeische Länder und Gebiete von EU-Staaten (ÜLG) und die Grenzen der Euro-Zone 33/01, 121
- Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Haushaltsrecht 79/05, 127
- Ukraine, Außenpolitische Perspektive der Ukraine nach der „Revolution in Orange“ 16/05, 37
- ÜLG, Überseeische Länder und Gebiete von EU-Staaten und die Grenzen der Euro-Zone 33/01, 121
- Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) 57/05, 124
- Umsatzsteuerrecht, das Reverse Charge Modell im 14/06, 243
- Umsetzung der EU-Richtlinie zur Zell- und Gewebespende 39/06, 261
- Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur Terrorismusbekämpfung 30/03, 68
- Umweltprüfung, strategische (SUP) 28/04, 123
- UN-Sicherheitsrat, Irakresolution 1546 des 18/04, 22
- Unbundling in der Energiewirtschaft – Reform des Energiewirtschaftsrechts 24/04, 130
- UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt 91/05, 60
- Ungarn, 50 Jahre Volksaufstand in 41/06, 251
- Unilateralismus/
Multilateralismus 28/03, 18
- Unionsvorlagen im Bundestag, Behandlung von 42/02, 166
- Unionsvorlagen, Behandlung von U. im Deutschen Bundestag – überarbeitete Fassung 1/05, 78
- Unterhaltsrecht, Reform des 24/06, 336
- Unternehmensübernahmen 17/02, 290
- Untersuchungsausschuss, Verteidigungsausschuss als 43/06, 289
- Untersuchungsausschüsse 13/06, 286
- „Urheberrechtsreform, der „Zweite Korb“ der 34/06, 283
- USA
- Gipfeltreffen EU – 7/05, 83
 - internationaler Strafgerichtshof und bilaterale Immunitätsabkommen der 23/03, 86
 - Private Eliteuniversitäten 10/04, 32
 - Transatlantische Partnerschaft EU/USA 20/03, 48
- Vaterschaftstests, rechtliche Beurteilung von 42/07, 364

- Verbot und Indizierung Gewaltverherrlichender Computerspiele in Europa 24/07, **336**
- Verbraucherpolitik 8/01, 270
- Verdacht der Beihilfe zum Geheimnisverrat, strafrechtliche Ermittlungen gegen Journalisten wegen des 53/07, **367**
- Vereinigung von Linkspartei.PDS und WASG zur Partei „DIE LINKE“, die 38/07, **316**
- Vereinte Nationen
- deutscher Sitz im Sicherheitsrat der 8/05, 34
 - neue „Peacebuilding Commission“ der 7/06, 320
 - neuer Menschenrechtsrat der 16/06, 31
 - Viertes Weltwasserforum in Mexiko / Zweiter Weltwasserbericht der 21/06, 61
 - Zusammenarbeit der EU mit den 29/03, 65
- Verfahren der alternativen Streitbeilegung 44/05, 277
- Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union 14/01, 107
- Verfassungsgarantie der Generationengerechtigkeit 5/06, 302
- Verfassungsprozess, der europäische und die Kultur 13/04, 39
- Verfassung für Europa zu einem neuen Reformvertrag, von der E 19/07, **159**
- Verfassung in Europa, Entwurf eines Vertrages über eine ... 22/03, 51
- Verfassungsvertrag, ist der V. noch zu retten 36/05, 98
- Verhaltenskodex für Rating-Agenturen 9/05, 252
- Verkehrsnetz (TEN-V), das Trans-europäische 40/06, 316
- Verlängerung der Wahlperiode 89/05, 209
- Vermittlungshemmnisse, neue Förderprogramme für Menschen mit 41/07, **16**
- Verordnungsentwurf zur Regulierung von Roamingentgelten E 39/06, 151
- Verpflichtungsermächtigung 20/04, 90
- Versammlungsfreiheit 5/05, 218
- Versicherungsfremde Leistungen 3/03, 8
- Verteidigungsagentur, europäische 40/04, 75
- Verteidigungsausschuss als Untersuchungsausschuss 43/06, 289
- Versuchsreaktor, Internationaler Thermonuklearer 56/05, 74
- Verteilungsentwicklung, Lohn- und V. in Deutschland 43/05, 255
- Verträge der Sechs zur Union der 27. Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften, von den E 12/07, **116**
- Vertrag von Nizza – die EU vor der Osterweiterung 3/01, 97
- Vertrauensfrage und Neuwahlen – Zum Stand des Verfahrens 46/05, 180
- Vielfalt, kulturelle 1/04, 26
- Viertes Weltwasserforum in Mexiko / Zweiter Weltwasserbericht der VN 21/06, 61

- Vierzig Jahre deutsch-israelische Beziehungen 28/05, 40
- Vierzig Jahre türkische Arbeitsmigration nach Deutschland 26/01, 23
- Vierzig Jahre vertragliche Beziehungen EU - Türkei 26/03, 61
- Vogelgrippe, Bekämpfung der: Das Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit Friedrich-Loeffler-Institut 8/06, 255
- Völkerrechtlicher Status des Kosovo 33/05, 158
- Volksaufstand in Ungarn, 50 Jahre 41/06, 251
- Volksrepublik China, bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der 20/05, 89
- Volkswagen und die Golden Share-Urteile des EuGH – Die Kapitalverkehrsfreiheit E 31/07, **207**
- Vollstreckungstitel, europäischer 72/05, 295
- Von klassischer Zucht zum „smart breeding“, Moderne Pflanzenzucht (Teil I) 33/07, **66**
- Vorläufige Haushaltsführung 93/05, 133
- Vorteilsausgleich und Studienfonds: Bildungsfinanzierung im Föderalstaat 35/07, **48**
- Vorzeitige Wahlen, Auflösung des Bundestages und 31/05, 178
- VW-Gesetz 33/04, 136
- VW-Gesetz vor dem EuGH, das 54/07, **354**
- Wahl des Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde 2/05, 136
- Wahl des Bundeskanzlers 71/05, 197
- Wahl eines Bundeskanzlers, Zeitpunkt der Wahl 68/05, 190
- Wahl von Richtern des Bundesverfassungsgerichts 37/06, 308
- Wahlbeteiligung und Wahlenthaltung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1990, Entwicklung von 49/06, 292
- Wahlen, Auflösung des Bundestages und vorzeitige Wahlen 31/05, 178
- Wahlen zum Europäischen Parlament, einheitliches Wahlsystem für die 48/02, 228
- Wahlperiode, Verlängerung der 89/05, 209
- Wahlprüfung 69/05, 191
- Weblogs in der Politik 40/07, **304**
- Weißer Gentechnik, Grüne, Rote, ... und Graue Gentechnik 18/05, 67
- Weltanschauungs- und Religionsgemeinschaften, rechtliche Fragen 5/07, **330**
- Welt-AIDS-Tag 42/04, 99
- Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) 42/05, 171
- Weltwirtschaftsforum 4/05, 249
- Wertpapierhandel, kriminelle Gewinnmanipulationen im 27/01, 280
- Wesentliche gesetzliche Neuregelungen bei der Sozialhilfe (SGB II) 47/06, 23

- Windfall Profits der Stromerzeuger durch die Einführung des Handels mit Emissionszertifikaten, die ökonomischen Ursachen der Entstehung von 27/06, 52
- Wirtschaft Estlands 26/02, 294
- Wirtschaftsmigration E 24/06, 104
- Wohnraumüberwachung, akustische 45/05, 280
- WSIS, Weltgipfel zur Informationsgesellschaft 42/05, 171
- Zehn Jahre Ende der Sowjetunion 34/01, 176
- Zehn Jahre EU-Ausschuss 44/04, 80
- Zeitpunkt der Wahl eines Bundeskanzlers 68/05, 190
- Zell- und Gewebespende, Umsetzung der EU-Richtlinie zur 39/06, 261
- Zentralasien-Strategie der EU, die E 25/07, **182**
- Ziele und Interessen der EU im Schwarzmeerraum E 16/07, **146**
- Zivilgesellschaft, globale 21/07, **22**
- Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen 29/03, 65
- Zuwanderung, Regelungen der Z. Hochqualifizierter 45/04, 15
- Zukunft der Europäischen Verfassung, der Ratifizierungsprozess und die 34/05, 95
- Zwangsräumung von Armenvierteln in Simbabwe „Operation Abfallbeseitigung“ 60/05, 44
- Zwangsverheiratung in Deutschland – Ausmaß, Maßnahmen zur Bekämpfung, Opferschutz 52/07, **323**
- Zwei Jahre Juniorprofessur 22/04, 42
- „Zweiter Korb“ der Urheberrechtsreform 34/06, 283
- Zweiter Weltwasserbericht der VN / Viertes Weltwasserforum in Mexiko 21/06, 61
- Zweites Gipfeltreffen EU – Lateinamerika und Karibik 22/02, 87

