



Der aktuelle Begriff
2005

Der aktuelle Begriff



Der aktuelle Begriff
2005

Impressum

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

Redaktionsschluss: 5. Januar 2006

Herausgeber: Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste
Titelgestaltung: Marc Mendelson
Layout: Marc Mendelson
Druck: Druckpartner Moser GmbH
ISBN: 3-930341-74-3
Mail: mail@bundestag.de

Der Deutsche
Bundestag im

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

© 2006 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Berlin

Inhalt

Vorwort	9
Arbeit und Soziales	10
Tarifvertragliche Differenzierungsklauseln (12/05)	
Gesetzliche Mindestlöhne (64/05)	
Aktuelle Entwicklungen im deutschen und europäischen Arbeitszeitrecht (65/05)	
Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen Rentenversicherung (75/05)	
Aktuelle Entwicklungen in der gesetzlichen Unfallversicherung (80/05)	
Kombilohn: Zwischenbilanz (82/05)	
Grundsicherung für Arbeitssuchende (83/05)	
Außenpolitik	34
Deutscher Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (08/05)	
Außenpolitische Perspektiven der Ukraine nach der „Revolution in Orange“ (16/05)	
40 Jahre deutsch-israelische Beziehungen (28/05)	
„Operation Abfallbeseitigung“ – Zwangsräumung von Armenvierteln in Simbabwe (60/05)	
„Globale Demokratie“ (88/05)	
OSZE – 30 Jahre nach Helsinki (94/05)	
Bildung – Wissenschaft – Kultur	54
Gesetzgebungskompetenzen in der Bildungspolitik (25/05)	
Bergen – Fortführung des Bologna-Prozesses in Norwegen (30/05)	
UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt (91/05)	
Energie – Technologie – Naturwissenschaft	64
Funkchips – „Radio Frequency Identification“ (RFID) (15/05)	
Grüne, Rote, Weiße und Graue Gentechnik (18/05)	
Obligatorischer Energieausweis in der neuen EU-Gebäuderichtlinie (37/05)	
ITER – Internationaler Thermonuklearer Versuchsreaktor (56/05)	

Europa (EG-, EU-Recht)	78
Behandlung von Unionsvorlagen im Deutschen Bundestag (01/05)	
CARS 21 (06/05)	
EU-USA Gipfeltreffen (07/05)	
Reform der Lissabon-Strategie (10/05)	
Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China (20/05)	
Stand des Ratifizierungsprozesses der Europäischen Verfassung (26/05)	
Ratifizierungsprozess und die Zukunft der Europäischen Verfassung (34/05)	
Ist der Verfassungsvertrag noch zu retten? (36/05)	
Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz (38/05)	
Das Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des EP – neuer Entwurf (39/05)	
Deutsch-französische Union für Europa? (40/05)	
Europäische Union unter britischer Präsidentschaft (52/05)	
Europäische Grundrechteagentur (53/05)	
Finanzen – Haushalt – Steuern	117
Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (17/05)	
Hedge-Fonds (35/05)	
Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer) (57/05)	
Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Haushaltsrecht (79/05)	
Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (87/05)	
Vorläufige Haushaltsführung (93/05)	
Geschichte – Zeitgeschichte	136
Wahl des Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde (02/05)	
Konklave (21/05)	
8. Mai 1945 in der Erinnerungskultur der Bundesrepublik Deutschland (27/05)	
Frauen im Regierungsamt (85/05)	
Gesundheitswesen	149
Influenza-Pandemie (58/05)	
Europäische Krankenversicherungskarte (62/05)	
Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) (66/05)	

Internationales Recht	158
Völkerrechtlicher Status des Kosovo (33/05)	
Atomwaffensperrvertrag und Atomteststoppvertrag (54/05)	
Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht ...	165
Spam (11/05)	
Softwarepatente (19/05)	
Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) (42/05)	
Internet Governance (90/05)	
Parlament – Parteien – Wahlen	178
Auflösung des Bundestages und vorzeitige Wahlen (31/05)	
Vertrauensfrage und Neuwahlen – Zum Stand des Verfahrens (46/05)	
Selbstaufhebungsrecht des Parlaments (50/05)	
Nachwahlen (63/05)	
Zeitpunkt der Wahl eines Bundeskanzlers (68/05)	
Wahlprüfung (69/05)	
Rechte und Pflichten von Abgeordneten (70/05)	
Wahl des Bundeskanzlers (71/05)	
Alterspräsident des Deutschen Bundestages (76/05)	
Koalitionsvereinbarungen (77/05)	
Inkompatibilitäten mit dem Bundestagsmandat (84/05)	
Verlängerung der Wahlperiode (89/05)	
Raumordnung – Bauwesen – Städtebau	212
Programm „Soziale Stadt“ (55/05)	
Recht allgemein – Rechtspflege	215
Elektronischer Rechtsverkehr (23/05)	
Staatsrecht – Verwaltungsrecht	218
Versammlungsfreiheit (05/05)	
Informationsfreiheitsgesetz (13/05)	
Umwelt – Naturschutz – Reaktorsicherheit	224
Feinstaub-Richtlinie (14/05)	
Chemikalienrichtlinie / REACH (24/05)	
Biozide (29/05)	
Schutz vor Fluglärm (86/05)	

Verbraucherschutz	237
Kapitalbildende Lebensversicherung mit Überschussbeteiligung (61/05)	
Verkehr – Post – Telekommunikation	240
Car-Sharing (41/05) Bundesnetzagentur (74/05)	
Verteidigung – Militär	246
Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan (67/05)	
Wirtschaft – Geld – Kredit	249
Weltwirtschaftsforum (04/05) Verhaltenskodex für Rating-Agenturen (09/05) Lohn- und Verteilungsentwicklung in Deutschland (43/05) Bankgeheimnis (51/05) Öffentlich-private Partnerschaft (73/05) Eigenkapitalregeln für Banken: Basel II (81/05)	
Zivilrecht – Strafrecht	268
Gerichtsnahe Mediation (03/05) Private Limited Company (Ltd.) (22/05) „Deal“ im Strafprozess (32/05) Verfahren der alternativen Streitbeilegung (44/05) Akustische Wohnraumüberwachung (45/05) Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten (47/05) Graffiti (48/05) Bodenreformland so genannter „Neubauern“ (49/05) Europäisches Haftbefehlsgesetz (59/05) Europäischer Vollstreckungstitel (72/05) Außervertragliche Schuldverhältnisse: „Rom II“ (78/05)	
Beteiligte Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung	301
Register	303

Vorwort

Sehr geehrte Leserin,
sehr geehrter Leser,

mit dem sechzehnten Band ihrer Publikationsreihe ‚Der aktuelle Begriff‘ legen die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages eine Zusammenstellung vor, deren 93 Einzeltitel – von den Tarifvertraglichen Differenzierungsklauseln über Globale Demokratie, Vorläufige Haushaltsführung, Internet Governance, Konklave, Car-Sharing und Selbstauflösungsrecht des Parlaments bis hin zum Europäischen Haftbefehlsgesetz – einen Eindruck vermitteln, wie weit das Spektrum der über das vergangene Jahr hinweg zu bearbeitenden Themen und Begriffe gespannt war.

Anzahl wie Vielfalt der hier veröffentlichten Auswahl von Informationen, die jeweils aus den parlamentarischen Bedürfnissen heraus entstanden sind, belegen allerdings nur exemplarisch den Informationsbedarf der Mitglieder des Bundestages.

Die Zusammenstellung beschränkt sich auf Themen, die in der politischen Diskussion des Jahres 2005 von besonderer Bedeutung waren. Dass dem Komplex Parlament – Parteien – Wahlen erhöhte Aufmerksamkeit galt und die Zahl der hierzu aufgeführten aktuellen Begriffe gegenüber dem Vorjahr von einem auf zehn Beiträge wuchs, ist angesichts des vorzeitigen Endes der 15. Wahlperiode und der Neuwahl des Deutschen Bundestages im Jahr 2005 wenig verwunderlich.

Ich hoffe, dass die Lektüre Ihnen nicht nur einen Eindruck von der Vielfalt und Komplexität der Themen vermittelt, die das Parlament beschäftigt haben, sondern auch in dem einen oder anderen Fall für Ihre eigenen Bedürfnisse brauchbare Anregungen, Hinweise und Informationen liefert.

Erdmute Rebhan
Leiterin der Wissenschaftlichen Dienste
des Deutschen Bundestages

Arbeit und Soziales

Tarifvertragliche Differenzierungsklauseln

von Andreas Christoph, Fachbereich VI

Der zwischen einem Arbeitgeberverband und einer Gewerkschaft abgeschlossene **Tarifvertrag** regelt die Rechte und Pflichten der Tarifvertragsparteien und enthält Rechtsnormen über alle wichtigen Arbeits- und Einkommensbedingungen, wie Lohn/Gehalt, Ausbildungsvergütung, Arbeitszeit, Kündigungsfristen, Urlaub, Urlaubs- und Weihnachtsgeld u.a. Die Rechtsnormen des Tarifvertrages gelten zunächst unmittelbar zwischen den Tarifgebundenen und haben eine zwingende Wirkung. Tarifgebunden bedeutet, dass der Arbeitgeber im Arbeitgeberverband und die Arbeitnehmer in der tarifschließenden Gewerkschaft organisiert sein müssen.

Anspruch auf tarifliche Regelungen und Leistungen haben gemäß § 3 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz (TVG) in Verbindung mit § 4 Abs. 1 TVG zunächst ausschließlich die Mitglieder der vertragsschließenden Gewerkschaft im jeweiligen Tarifbereich. Nicht-Gewerkschaftsmitglieder (sog. „Nichtorganisierte“ bzw. „Außenstehende“) erhalten in einem tarifgebundenen Unternehmen in der Regel ebenfalls die Tarifleistungen, weil die Arbeitgeber an einem spannungsfreien Betriebsklima interessiert sind und die Außenstehenden nicht durch schlechtere Arbeits- und Einkommensbedingungen zum Gewerkschaftsbeitritt veranlassen möchten.

Tarifvertragliche Differenzierungsklauseln sind im Tarifvertrag enthaltene Regelungen, mit denen die Arbeitgeber verpflichtet werden, bei tariflichen und übertariflichen Leistungen zwischen tarifgebundenen Arbeitnehmern (Gewerkschaftsmitglieder) und sonstigen Arbeitnehmern zu differenzieren und den Gewerkschaftsmitgliedern höhere Ansprüche zu gewähren. **Tarifausschlussklauseln** verbieten dem Arbeitgeber, eine bestimmte tarifliche Leistung wie z.B. Urlaubsgeld oder dgl. auch an nichtorganisierte Arbeitnehmer zu erbringen. Sie sollen somit von dieser tariflichen Leistung ausgeschlossen werden. Sog. **Spannenklauseln** sehen vor, dass der Arbeitgeber zwar eine bestimmte Leistung auch an einen Nichtorganisierten gewähren darf, den Gewerkschaftsmitgliedern jedoch automatisch ein festgelegter Betrag darüber hinaus (Spanne) gezahlt werden muss.

Die Gewerkschaften versuchen verschiedentlich mit diesem **Tarifbonus für Gewerkschaftsmitglieder**, dem Verlust an Mitgliedern – 2004 verlor der DGB etwa 350 000 von 7,36 Mio. Mitgliedern (ca. 4,8%), dadurch hohe Beitragsausfälle – entgegenzuwirken. So wurden von der nordrhein-westfälischen IG Metall mit einzelnen Firmen Sonderkonditionen für Gewerkschaftsmitglieder, z.B. mehr Urlaubs- oder Weihnachtsgeld, bestimmte Qualifizierungsansprüche, Verzicht auf betriebsbedingte Kündigungen oder zusätzliche vermögenswirksame Leistungen ausgehandelt. Die derzeit etwa 30 betroffenen Vereinbarungen betreffen ca. 5000 Beschäftigte. Diese Firmen befinden sich in einer wirtschaftlich schwierigen Situation und sind auf Abweichungen vom Flächentarifvertrag angewiesen. Die Gewerkschaften argumentieren, Nichtmitglieder profitierten – ohne einen Mitgliedsbeitrag zu zahlen bzw. sich in der Gewerkschaft zu engagieren, d.h. ohne Gegenleistung – von den durch die Gewerkschaft erkämpften Tarifbedingungen. Dieser Vorteil der Außenseiter soll ausgeglichen, somit die Attraktivität der Gewerkschaften erhöht und mit Hilfe des Arbeitgebers die Nichtmitglieder zum Gewerkschaftsbeitritt und damit zur Stärkung der gewerkschaftlichen Macht veranlasst werden.

Differenzierungsklauseln hat das **Bundesarbeitsgericht (BAG)** in einer Entscheidung von 1967 für unzulässig erklärt. Im Wesentlichen bezog sich der Große Senat des BAG auf das Grundrecht der in Artikel 9 Abs. 3 Grundgesetz fixierten negativen Koalitionsfreiheit. Die **negative Koalitionsfreiheit** gewährleistet die Freiheit, einer Koalition [hier: Gewerkschaft] fernzubleiben oder aus ihr auszutreten und schützt somit Außenseiter vor unmittelbarem oder mittelbarem Zwang, einer Koalition beizutreten. Tarifrechtlich beanstandete das Gericht die quasi-Beitragserhebung von Außenseitern unter Mithilfe der Arbeitgeber, wodurch deren sozialer Gegenspieler auch noch materiell gestärkt werde. 20 Jahre später hat der Vierte Senat des BAG die vom Großen Senat vorgezeichnete Linie bestätigt.

Das **Landesarbeitsgericht (LAG) Hamm** hielt hingegen in einer Entscheidung vom 11. Januar 1994 eine Regelung in einem Firmentarifvertrag für wirksam, der eine Aufstockung des Urlaubsgeldes nur für Gewerkschaftsmitglieder, die auch Mitglied in einem Urlaubskassenverein der Tarifvertragsparteien sind, vorsah. Nach Ansicht des Gerichts dürften Arbeitgeber und Arbeitnehmer einem legitimen und sozialadäquaten Druck ausgesetzt werden. Außenstehende müssten es daher hinnehmen, dass Ansprüche aus nicht allgemein verbindlichen Tarifverträgen nur Gewerkschaftsmitgliedern zustehen. Das Bundesarbeitsge-

richt ließ die Revision gegen dieses Urteil zu. Eine Sachentscheidung ist jedoch nicht ergangen, da sich die Parteien offensichtlich verglichen hatten.

Grundsätzlich sind tarifliche **Differenzierungsklauseln**, die zu einer Besonderstellung von Gewerkschaftsmitgliedern im Vergleich zu Nichtmitgliedern führen, verfassungsrechtlich **unzulässig**. Sie verstoßen gegen die durch Art. 9 Grundgesetz geschützte negative Koalitionsfreiheit, wenn ein unangemessener – sozialinadäquater – Druck auf nicht oder anders Organisierte ausgeübt wird, der der Gewerkschaft beizutreten. Nicht jede Begünstigung von Koalitionsmitgliedern bedeutet jedoch automatisch einen Verstoß gegen die negative Koalitionsfreiheit Nichtorganisierter: Sofern kein unangemessener Druck auf die Nichtgewerkschaftsmitglieder ausgeübt wird, der tarifvertragschließenden Gewerkschaft beizutreten, und die negative Koalitionsfreiheit nicht verletzt wird, wird wohl eine tarifliche Differenzierungsklausel vereinbart werden können. Der Unterschied zwischen den Leistungen an einen Organisierten und an einen Außenseiter darf daher nur geringfügig sein. Von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände werden Bonusregelungen zu Gunsten von Gewerkschaftsmitgliedern als abwegig und verfassungswidrig abgelehnt. Der Arbeitgeber darf die Nichtorganisierten auch nicht gezielt besser stellen als die Gewerkschaftsmitglieder; Art. 9 Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz verbietet jede Prämie für fehlende Gewerkschaftsmitgliedschaft. Die Gewerkschaften sehen Differenzierungsklauseln demgegenüber etwa bis zu einer Höhe des Einfachen oder gar Doppelten des Gewerkschaftsbeitrags als zulässig an (Däubler).

Die Abwägung, ob nun tatsächlich sozialinadäquater Druck ausgeübt wird oder nicht, kann sich allerdings nicht nur auf die Höhe des Gewerkschaftsbeitrags (meist 1% des Bruttoeinkommens) beziehen, sondern muss auch die dafür gewährten gewerkschaftlichen Mitbestimmungs- und Entscheidungsrechte sowie andere Vorteile (Streikgeld, Rechtsschutz, Bildungsveranstaltungen) berücksichtigen. Der Ausschluss von betriebsbedingten Kündigungen nur für Gewerkschaftsmitglieder in einem Tarifvertrag wird vermutlich als rechtswidrig anzusehen sein. Im Einzelfall kann die Wirksamkeit der Differenzierungsklausel nur ein Gericht klären.

(Lfd. Nr. 12/05 vom 03.03.2005)

Quellen und weiterführende Literatur:

- BAG (GS) v. 29.11.1967 – GS 1/67 – AP Nr. 13 zu Art. 9 GG.
- BAG IV. Senat v. 21.1.1987, AP Nr. 46 und 47 zu Art. 9 GG.

- LAG Hamm v. 11.01. 1994, LAGE § 4 TVG Nr. 4.
- Wiedemann, Herbert, Tarifvertragsgesetz, Kommentar, München 1999
- Gamillscheg, Franz, Kollektives Arbeitsrecht, München 1997 + Interview Böcklerimpuls 1/2005, S. 3.
- Schüren, Peter, Tarifgeltung für Außenseiter? – „No Taxation without Representation!“, Recht der Arbeit 3/88, S. 138 ff.
- Däubler, Wolfgang, Tarifliche Leistungen nur für Gewerkschaftsmitglieder? BetriebsBerater, 32/2002, S. 1643 ff.
- Plenarprotokoll Nr. 13/134 des Landtags NRW vom 10.11.2004.

Gesetzliche Mindestlöhne

von Dr. Claus-Martin Gaul, Lore Hayek, Fachbereich V

Ein gesetzlicher Mindestlohn schreibt vor, dass für eine Tätigkeit als abhängig Beschäftigter ein vom Gesetzgeber festgelegtes Entgelt nicht unterschritten werden darf. Theoretisch bildet sich die Höhe des Lohnsatzes durch Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt heraus, so dass eine Festlegung durch den Gesetzgeber zunächst nicht nötig erscheint. Diesen Lohnsatz, der Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt in Übereinstimmung bringt, nennt man den markträumenden Gleichgewichtslohnsatz. Seine Höhe muss aber nicht in allen Fällen ausreichen, um das **Existenzminimum** eines Arbeitnehmers zu garantieren. Der **Zweck eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns** besteht also darin zu gewährleisten, dass das Arbeitseinkommen in allen Fällen das Existenzminimum erreicht.

In **18 der 25 EU-Mitgliedstaaten** gibt es einen gesetzlichen Mindestlohn, der in der Regel als monatlicher Bruttolohn festgelegt wird und zwischen 40 und 60 Prozent des durchschnittlichen Bruttolohnes beträgt. Dieser reicht im Jahr 2005 von 116 Euro in Lettland bis 1.467 Euro in Luxemburg. In den Beitrittskandidatenländern Bulgarien, Rumänien und der Türkei beträgt der Mindestlohn 77, 72 bzw. 240 Euro, in den USA 666 Euro. Mit Ausnahme der USA passen die meisten westlichen Staaten den Mindestlohn regelmäßig an die gestiegenen Lebenshaltungskosten an. Die Existenz eines gesetzlichen Mindestlohnes sagt allerdings nur wenig über seine Reichweite aus: In Großbritannien werden beispielsweise nur 1,9 Prozent der Vollzeit-Arbeitskräfte nach dem Mindestlohn bezahlt, da das Lohnniveau allge-

mein deutlich höher liegt. Bei Frauen ist der Anteil der Mindestlohnbezieher meist höher als bei Männern.

In den skandinavischen Ländern, in Italien, in Österreich und **in Deutschland existieren keine gesetzlichen Mindestlöhne**. Stattdessen übernehmen tarifvertragliche Regelungen, wie sie zwischen Gewerkschaften und Unternehmen ausgehandelt werden, die Bestimmung von Mindestentgelten in unterschiedlichen Branchen. Allerdings sind in Westdeutschland nur 70 Prozent und in Ostdeutschland sogar nur 54 Prozent der Arbeitnehmer tarifgebunden beschäftigt. In Dänemark sind hingegen nahezu flächendeckend tarifvertragliche Mindeststandards festgeschrieben. Eine Ausnahme stellt in Deutschland die Baubranche dar. Dort wurde von der im Arbeitnehmerentsendegesetz im Jahr 1996 eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen von den Tarifparteien ausgehandelten Mindestlohntarifvertrag durch den Bundesarbeitsminister für allgemeinverbindlich erklären zu lassen und auch auf aus dem Ausland entsandte Arbeitnehmer zu erstrecken. Damit gibt es in dieser Branche einen Mindestlohn auch für Bereiche, in denen die Tarifverträge nicht gelten. In Ländern, in denen kein gesetzlicher Mindestlohn festgelegt ist, kann die **Sozialhilfe als Defacto-Mindestlohn** angesehen werden, da es ökonomisch irrational wäre, für weniger Geld als den jeweiligen Sozialhilfesatz zu arbeiten.

Die **Auswirkungen eines Mindestlohns** hängen von seiner Höhe und der Struktur des Arbeitsmarktes ab. Liegt ein festgelegter Mindestlohn *unter* dem markträumenden Gleichgewichtslohn, so hat er theoretisch keine Auswirkungen auf die Beschäftigung.

Ein Mindestlohn, der dagegen *über* dem markträumenden Gleichgewichtslohn festgesetzt wird, führt dazu, dass das Angebot an Arbeitskräften steigt, die Nachfrage nach Arbeitnehmern aber gleichzeitig sinkt und Arbeitslosigkeit entsteht. So würde ein gesetzlicher Mindestlohn zwar einerseits ausländische Billigarbeitskräfte fernhalten, gleichzeitig aber auch Beschäftigungschancen für niedrig qualifizierte inländische Arbeitskräfte verringern. Für Arbeitgeber in diesem Arbeitsmarktsegment führt ein gesetzlicher Mindestlohn zu **höheren Lohnkosten**. Nur wenn die Unternehmer diese erhöhten Kosten in Form von Preisaufschlägen an die Verbraucher weitergeben können, ist kein unmittelbarer negativer Effekt auf die Beschäftigung zu erwarten. Da dies in der Regel aus wettbewerblichen Gründen nicht vollständig möglich sein wird, besteht die Gefahr, dass Produktionsstätten in andere Länder mit niedrigerem Lohnniveau verlagert werden und Arbeitsplätze in Deutschland verloren gehen oder dass in die **Schwarzarbeit** ausgewi-

chen wird. Dies hätte entsprechende negative Auswirkungen auf die Einnahmen des Staates aus Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Darüber hinaus bestünde die Gefahr, dass durch **Scheinselbständigkeit** die Zahlung von Mindestlöhnen umgangen wird.

Gegenwärtig werden Modelle diskutiert, wie sich der erwünschte Effekt einer Existenzsicherung durch Mindestlöhne erzielen ließe, ohne negative Auswirkungen auf die Beschäftigung zu verursachen. Im Gegensatz zur Festlegung von gesetzlichen Mindestlöhnen würde die Gewährung **staatlicher Lohnzuschüsse** Arbeitgebern die Möglichkeit belassen, Beschäftigung im Niedrigstlohnbereich anzubieten. Die Differenz zwischen den gezahlten Löhnen und dem Existenzminimum würde aus öffentlichen Mitteln bestritten. Solche Zuschüsse wären zunächst mit erheblichen Kosten verbunden, die aber durch Einsparungen an anderer Stelle ausgeglichen werden könnten, wenn sich entsprechende Beschäftigungseffekte einstellen und ehemalige Sozialhilfeempfänger auf den Arbeitsmarkt zurückkehren würden.

(Lfd. Nr. 64/05 vom 12.09.2005)

Quellen:

- Eurostat. Statistik kurz gefasst 7/2005 – Mindestlöhne 2005. www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/nk_05_07.pdf (12.09.2005)
- „Gesetzlicher Mindestlohn“. In: Das Wirtschaftsstudium: WISU 33 (2004), S. 12.
- „Ausdehnung des Entsendegesetzes – Mindestlöhne: ein Weg zur Beschäftigungssicherung?“ In: Ifo-Schnelldienst 58 (11/2005), S. 2-11.
- Eichhorst, Werner/ Rhein, Thomas. „Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland: Politischer Regelungsbedarf?“ In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 104 (2/2005). S. 29-35.
- „Gleiche Arbeit, gleiches Geld?“ In: Die Zeit – Wirtschaft, 14.04.2005.
- Bellmann, Lutz. Lohndifferenzierung und Langzeitarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich. http://www.adecco-stiftung.de/pdf/5_BELLMA.pdf (25.07.2005).
- Schlichting, Georg. „Mindestlöhne schützen nicht vor Niedriglohnkonkurrenz.“ In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium WiSt 8/2005, S. 460-462.

Aktuelle Entwicklungen im deutschen und europäischen Arbeitszeitrecht

von Arnold Bug, Fachbereich VI

Die geltende **EU-Arbeitszeitrichtlinie** (Richtlinie **2003/88/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung) und ihre innerstaatliche Umsetzung durch das Arbeitszeitgesetz (ArbZG) hat wiederholt die deutsche Arbeitsgerichtsbarkeit und den Europäischen Gerichtshof (EuGH) beschäftigt.

Das deutsche Arbeitszeitrecht kennt neben der Normalarbeitszeit, in der der Arbeitnehmer für den Arbeitgeber tatsächlich tätig ist, noch drei weitere Arten der Tätigkeit des Arbeitnehmers: die Arbeitsbereitschaft, den Bereitschaftsdienst und die Rufbereitschaft. Nur die Arbeitsbereitschaft behandelte das ArbZG in seiner bis zum 31.12.2003 geltenden Fassung in vollem Umfang als Arbeitszeit. Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft galten dagegen als Ruhezeit, mit Ausnahme lediglich des Teils der Dienstzeit, in dem der Arbeitnehmer tatsächlich seine beruflichen Aufgaben wahrgenommen hatte.

Demgegenüber hat der EuGH wiederholt festgestellt, dass ein die Anwesenheit am Arbeitsort erfordernder **Bereitschaftsdienst** nicht zur Ruhezeit, sondern zur Arbeitszeit im Sinne der Arbeitszeitrichtlinie zählt. Das Urteil in der Rechtssache „Jäger“ vom 9.9.2003 stellte schließlich ausdrücklich die Unvereinbarkeit des deutschen ArbZG mit der EU-Arbeitszeitrichtlinie fest, soweit es Zeiten des ärztlichen Bereitschaftsdienstes als Ruhezeiten behandelte.

Dies veranlasste den deutschen Gesetzgeber zu Änderungen der einschlägigen Bestimmungen im ArbZG, die am 1.1.2004 in Kraft traten. Darin wird der Bereitschaftsdienst mit der Arbeitsbereitschaft gleichgestellt und ist somit der Arbeitszeit des Arbeitnehmers zuzuordnen, die im Grundsatz 48 Wochenstunden nicht überschreiten darf.

Allerdings eröffnet das ArbZG die Option einer abweichenden Vereinbarung der Arbeitszeit mit oder ohne Zeitausgleich durch eine Kollektivvereinbarung (Tarifvertrag, Betriebs- oder Dienstvereinbarung), wenn Arbeitsbereitschaft oder Bereitschaftsdienst in erheblichem Umfang anfallen. Dieses sog. **Opt-out** lässt die geltende EU-Arbeitszeitrichtlinie ausdrücklich zu.

Hierzu hat jedoch der **EuGH** bereits am 10.10.2000 in der Rechtssache „SIMAP“ ausgeführt, dass die Zustimmung des einzelnen Arbeitnehmers zu einer Überschreitung der Höchstarbeitszeit nur individuell erfolgen könne und nicht durch die Zustimmung der gewerkschaftlichen Verhandlungspartner in einem Tarifvertrag ersetzt werde (**individuelles Opt-out**). Diese restriktive Auslegung hat der EuGH am 5.10.2004 in der Rechtssache „Pfeiffer“ noch verschärft. Danach genügte es für die Zustimmung des Arbeitnehmers nicht, dass im Arbeitsvertrag eine individualvertragliche Verweisung auf die Zustimmung in einem Tarifvertrag enthalten war. Vielmehr müsse die Zustimmung nicht nur individuell, sondern auch frei und ausdrücklich erfolgen, was bei einer Bezugnahme auf einen Tarifvertrag regelmäßig nicht der Fall sei.

Änderungsvorschlag zur EU-Arbeitszeitrichtlinie

Die skizzierte Rechtsprechung des EuGH hat in den Mitgliedstaaten zu Problemen beim Bereitschaftsdienst geführt und stand daher im Mittelpunkt einer von der Europäischen Kommission vorgenommenen Überprüfung der Arbeitszeitrichtlinie. Am 22.9.2004 beschloss die Kommission einen Vorschlag zur Aktualisierung der Arbeitszeitrichtlinie (KOM(2004) 607 endg.), der durch einen überarbeiteten Vorschlag vom 31.5.2005 (**KOM(2005) 246 endg.**) geändert und durch Regelungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ergänzt wurde.

Der überarbeitete Änderungsvorschlag greift unter Beibehaltung der bestehenden Definitionen von Arbeitszeit und Ruhezeit den engen Bereitschaftsdienstbegriff des EuGH auf, führt aber daneben den Begriff der **inaktiven Zeit während des Bereitschaftsdienstes** ein, die zwar nicht Ruhezeit ist, aber grundsätzlich auch nicht als Arbeitszeit angesehen werden soll.

Die wöchentliche Höchstarbeitszeit soll auch weiterhin 48 Stunden betragen. Arbeitszeitverlängerungen müssen innerhalb eines Bezugszeitraums von vier Monaten ausgeglichen werden, jedoch soll eine einzelstaatliche Erweiterung des Ausgleichszeitraums auf bis zu zwölf Monate möglich sein, wobei dieser aber keinesfalls länger als der Arbeitsvertrag sein und kein Arbeitnehmer in irgendeiner Woche mehr als 55 Arbeitsstunden leisten darf. Für die Gewährung von Ausgleichsruhezeiten muss eine angemessene Frist festgelegt werden.

Die Möglichkeit des individuellen **Opt-out** soll es auch nach dem Änderungsvorschlag – zunächst für die Dauer von drei Jahren – weiterhin geben. Allerdings werden die Voraussetzungen verschärft. Grundsätzlich soll hierfür eine ausdrückliche gesetzliche oder tarifvertragliche

bzw. andere kollektivrechtliche Regelung erforderlich sein. Zudem wird in jedem Fall die ausdrückliche schriftliche Zustimmung des Arbeitnehmers verlangt, die nur für den Zeitraum eines Jahres (mit Verlängerungsmöglichkeit) erklärt werden kann. Koppelt der Arbeitgeber die Zustimmung an den Abschluss des Arbeitsvertrages, so ist sie nichtig. Benachteiligungen bei Verweigerung der Zustimmung sind verboten.

Eine Beratung des Vorschlags im federführenden Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit des **Deutschen Bundestages** fand noch nicht statt.

Der **Bundesrat** hat den ursprünglichen Änderungsvorschlag (KOM(2004) 607 endg.) grundsätzlich begrüßt, fordert jedoch in seiner Stellungnahme u. a. eine Ausnahme für Polizei, Feuerwehr und Katastrophenschutzdienste, die Möglichkeit einer weiteren Verlängerung des Ausgleichszeitraums durch Tarifvertrag sowie eine kritische Überprüfung der verschärften Bedingungen für das individuelle Opt-out.

Nach dem Beschluss des **Europäischen Parlaments** zu dem ursprünglichen Änderungsvorschlag soll der gesamte Bereitschaftsdienst grundsätzlich als Arbeitszeit gewertet werden; den Mitgliedstaaten solle lediglich auf gesetzlicher oder tarifvertraglicher Basis eine besondere Gewichtung der inaktiven Zeiten im Rahmen der wöchentlichen Höchst-arbeitszeit ermöglicht werden. Beim Opt-out soll eine Verlängerung der Ausgleichszeit ausschließlich durch Tarifvertrag möglich sein. Ausgleichsruhezeiten seien unmittelbar im Anschluss an die Arbeitszeit zu gewähren. Außerdem plädiert das Europäische Parlament für ein Auslaufen der Opt-out-Regelung nach drei Jahren.

Bei den ersten Beratungen der Änderungsvorschläge im **Europäischen Rat** (Beschäftigungsrat) traten sehr unterschiedliche Positionen der Mitgliedstaaten vor allem zum individuellen Opt-out zutage; eine Annäherung zeichnet sich derzeit nicht ab. Die Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe Sozialfragen zu dem überarbeiteten Änderungsvorschlag wurden am 13.6.2005 aufgenommen.

Aus Sicht der **Bundesregierung** sind für den Bereitschaftsdienst in Deutschland vor allem hinreichend flexible Regelungen erforderlich, die für die Vielzahl denkbarer Fallgestaltungen praxistaugliche Lösungen ermöglichen. Dazu zählt neben der Beibehaltung eines eingeschränkten Opt-out eine Möglichkeit einzelstaatlicher Verlängerung des Ausgleichsrahmens.

(Lfd. Nr. 65/05 vom 15.09.2005)

Quellen:

- SCHLIEMANN, Harald. Allzeit bereit – Bereitschaftsdienst und Arbeitsbereitschaft zwischen Europarecht, Arbeitszeitgesetz und Tarifvertrag. In: NZA 10/2004, 513-518
- BR-Drs. 737/04 (Beschluss) vom 26.1.2004
- EP-Dok. A6-0105/2005 vom 11.5.2005
- Mitteilung an die Presse über die 2663. Tagung des Beschäftigungsrats vom 2.-3.6.2005
- Ressortberichte der Bundesregierung

Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen Rentenversicherung

von Rudi Mollenhauer, Fachbereich VI

1. Rechtsgrundlage und Regelungsziel

Das „Sparschwein“ der gesetzlichen Rentenversicherung (Betriebsmittel und Rücklage) hat mit dem RV-Nachhaltigkeitsgesetz vom 21.07.2004 und der damit erfolgten Änderung des § 216 des Sechsten Buches des Sozialgesetzbuches (SGB VI) seinen dritten Namen Nachhaltigkeitsrücklage erhalten. Bis 1977 als „Rücklage“ und seitdem als „Schwankungsreserve“ bezeichnet, ist nunmehr mit der neuerlichen Namensänderung aber auch eine zusätzliche Funktion verbunden. War es bisher das Ziel, unterjährige Schwankungen im Beitragsaufkommen durch die Bildung einer Schwankungsreserve aufzufangen und die Liquidität der gesetzlichen Rentenversicherung damit zu sichern, soll die Nachhaltigkeitsrücklage künftig darüber hinaus auch ein Instrument für das Auffangen konjunktureller Schwankungen sein. Entsprechend wurde der Zielwert der Nachhaltigkeitsrücklage von zuvor 0,7 durchschnittlichen Monatsausgaben (MA) der Träger der allgemeinen Rentenversicherung auf 1,5 MA angehoben (§ 158 Abs.1, Nr. 2 SGB VI). Künftigen Einnahmeproblemen soll damit nachhaltiger entgegen gewirkt und damit Eingriffen in den Selbstregulierungsmechanismus von Nachhaltigkeitsrücklage und Beitragssatz vorgebeugt werden. Diesen Mechanismus regelt § 158 Abs. 2 SGB VI. Danach ist der Beitragssatz so neu festzusetzen, „...dass die voraussichtlichen Beitragseinnahmen unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Entwicklung der Brutto-lohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigten Arbeitnehmer und der Zahl der Pflichtversicherten zusammen mit den Zuschüs-

sen des Bundes und den sonstigen Einnahmen unter Berücksichtigung von Entnahmen aus der Nachhaltigkeitsrücklage ausreichen, um die voraussichtlichen Ausgaben in dem auf die Festsetzung folgenden Kalenderjahr zu decken und sicherzustellen, dass die Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage am Ende dieses Kalenderjahres..." im Korridor der **Nachhaltigkeitsrücklage von mindestens 0,2 bis höchstens 1,5 durchschnittlichen Monatsausgaben** liegen.

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

2. Die Entwicklung der Nachhaltigkeitsrücklage

Bis zum Jahr 2001 war die Schwankungsreserve auf eine Monatsausgabe der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten festgelegt. Nach 0,8 (2002) und 0,5 (2003) beträgt sie seit 01.01.2004 mindestens 0,2 MA (Zweites Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27. Dezember 2003, BGBl. I S. 3013, § 158).

Der langfristige Abwärtstrend der tatsächlichen Höhe der Schwankungsreserve/Nachhaltigkeitsrücklage wird in folgender Tabelle deutlich:

Jahr	Nachhaltigkeitsrücklage (bisher Schwankungsreserve) ArV + AV		Mindestrücklage (bisher Mindest- Schwankungsreserve)
	– in Mio EUR –	– Monatsausgaben –	– Monatsausgaben –
1998	9.171	0,71	1,00
1999	13.578	1,00	1,00
2000	14.195	0,99	1,00
2001	13.781	0,93	1,00
2002	9.715	0,63	0,80
2003	7.477	0,48	0,50
2004	5.023	0,32	0,20

Dieser Trend hat sich in der unterjährigen Entwicklung im Jahr 2005 fortgesetzt:

2005	Nachhaltigkeitsrücklage		Verfügbare Liquidität	
	in Millionen EUR	in Monats- ausgaben	in Millionen EUR	in Monats- ausgaben
Dezember Vorjahr	4.976	0,32	4.984	0,32
Januar	4.393	0,28	4.492	0,28
Februar	2.927	0,18	3.242	0,20
März	2.118	0,13	2.433	0,15
April	1.456	0,09	1.907	0,12
Mai	1.032	0,07	1.340	0,08
Juni	889	0,06	1.019	0,06
Juli	855	0,05	881	0,06
August	402	0,03	331	0,02

3. Die Bundeszuschüsse und die Bundesgarantie

Gem. § 11 Abs. 4, S. 2 des Haushaltsgesetzes 2005 kann zur Überbrückung von vorübergehenden Liquiditätsengpässen in der allgemeinen Rentenversicherung der Bund einzelne Monatsraten des Bundeszuschusses vorziehen. Dieses Verfahren, das seit 1985 praktiziert wird, stellt die Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherung auch in liquiditätsschwachen Monaten sicher. Seit 1992 ist das Prinzip der Liquiditätssicherung zudem in § 214 SGB VI kodifiziert. Der Bund hat danach mit rückzahlbaren zinslosen Liquiditätshilfen einzutreten, wenn die Mittel der Nachhaltigkeitsrücklage nicht ausreichen, um die Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen. Von beiden Instrumenten wurde und wird im Jahr 2005 voraussichtlich Gebrauch gemacht.

4. Ausblick

Mit dem zum 01.01.2006 in Kraft tretenden Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches SGB (BT-Drs. 15/5574) wurden die Fälligkeitstermine für die Beitragszahlung vom 15. des Folgemonats auf das Monatsende der Arbeitsleistung vorverlegt. Dies erhöht die Liquidität der Rentenversicherung laut Gesetzentwurf um bis zu 9,6 Mrd. Euro. Der Schätzerkreis wird prüfen, ob es gelingen kann, die Nachhaltigkeitsrücklage damit Ende 2006 bei mindestens 0,2 Monatsausgaben und damit den Beitragssatz bei 19,5 % zu halten. Modellrechnungen der BfA (Stand 22.09.2005) gehen von einer Nachhaltigkeitsrücklage Ende 2005 von 0,09 MA und 0,41 MA Ende 2006 bei einem Beitragssatz von weiterhin 19,5 % aus.

(Lfd. Nr. 75/05 vom 10.10.2005)

Quellen:

- Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren gemäß § 154 SGB VI (Rentenversicherungsbericht 2004) und Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2004, BT-Drs. 15/4498
- Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz), BGBl. 2004 I S. 1791
- Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2005 (Haushaltsgesetz 2005), BGBl. I S. 467
- Gesetz zur Änderung des Vierten und Sechsten Buches Sozialgesetzbuch, BGBl. 2005 I S. 2269
- Ergebnisse der Modellrechnung vom 22.09.2005 nach geltendem Recht unter Berücksichtigung der Eckwerte der Bundesregierung und unter Berücksichtigung eines verstetigten Beitragssatzes und der vorgezogenen Fälligkeit der Beiträge ab 2006, www.bfa.de
- Tabellen im Auszug: www.bundesversicherungsamt.de, Stand September 2005

Aktuelle Entwicklungen in der gesetzlichen Unfallversicherung

von Rainer Kahl, Fachbereich VI

Aufgabe der gesetzlichen Unfallversicherung ist es, zum einen mit allen geeigneten Mitteln Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie arbeitsbedingte Gesundheitsgefahren zu verhüten und zum anderen bei Arbeitsunfällen oder Berufskrankheiten die Gesundheit und die Leistungsfähigkeit wiederherzustellen und die Versicherten oder ihre Hinterbliebenen durch Geldleistungen zu entschädigen. Diese Aufgaben lassen sich im Wesentlichen gliedern in Prävention, Rehabilitation und Entschädigung durch Geldleistungen. Die gesetzliche Grundlage ist seit dem 1. Januar 1997 das Sozialgesetzbuch (SGB) VII.

Die gewerblichen Berufsgenossenschaften (BG'en) sind die größten Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, es handelt sich um Körperschaften des öffentlichen Rechts. Die BG'en erfüllen die ihnen übertragenen Aufgaben in paritätischer Selbstverwaltung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Sie sind nach Branchen gegliedert und jeweils für bestimmte Berufszweige und Unternehmen mit vergleichbaren Unfallrisiken zuständig. Im Jahr 2004 waren die BG'en für 3.118.693 Unternehmen zuständig.

Gewerbliche Berufsgenossenschaften können sich auf Beschluss ihrer Vertreterversammlungen zu einer neuen Berufsgenossenschaft vereinigen.

Am 1. Mai 2005 hat sich die Zahl der gewerblichen Berufsgenossenschaften von bisher 35 auf 26 reduziert. Sieben regionale Bau-Berufsgenossenschaften und die Tiefbau-Berufsgenossenschaft haben sich zu diesem Termin zur einheitlichen Berufsgenossenschaft für die Bauwirtschaft zusammengeschlossen. Der neue Versicherungsträger mit Sitz in Berlin betreut rund 430.000 Mitgliedsunternehmen mit fast drei Millionen Arbeitnehmern.

Auch die Süddeutsche Metall-BG und die Edel- und Unedelmetall-BG haben am 1. Mai 2005 zur Berufsgenossenschaft Metall Süd mit Sitz in Mainz fusioniert. Darüber hinaus nimmt die Zusammenarbeit von BG'en unterhalb von Fusionen zu. So haben in Mainz vier BG'en (Fleischerei-, Lederindustrie-, Papiermacher und Zucker-BG) am 6. Juli 2005 einen Kooperationsvertrag unterzeichnet. Ziel dieses Kooperationsvertrages ist es, Verwaltungsabläufe zu vereinfachen, Synergien zu

nutzen und optimale Dienstleistungen für die Mitgliedsbetriebe zu erbringen, ohne die selbständige branchengegliederte Trägerschaft aufzugeben.

Die BG'en finanzieren sich ausschließlich aus den **Beiträgen** der Unternehmer. Dies entspricht dem Grundgedanken der gesetzlichen Unfallversicherung als einer Haftpflichtversicherung der Arbeitgeber zu Gunsten ihrer Arbeitnehmer (sog. Ablösung der Unternehmerhaftpflicht); sie dürfen keine Gewinne erzielen

Die BG'en erheben ihren Beitrag im **Umlageverfahren**. Das Finanzierungssystem der Berufsgenossenschaften ist durch das Prinzip der nachträglichen Bedarfsdeckung gekennzeichnet. Anders als in der Kranken- und Rentenversicherung wird von den Berufsgenossenschaften für jedes Haushaltsjahr im Nachhinein der Überschuss der Aufwendungen über die Erträge ermittelt. Dieser Bedarf wird auf die Beitragspflichtigen umgelegt.

Das Beitragswesen der gewerblichen Berufsgenossenschaften wird entscheidend geprägt durch die Berücksichtigung des Unfallgeschehens und damit der Unfallgefahr in den Gewerbebranchen und den einzelnen Unternehmen.

Der durchschnittliche Beitragssatz, den Unternehmer für die gesetzliche Unfallversicherung an die Berufsgenossenschaften entrichten, ist im Jahr 2004 gesunken. Er fiel von 1,35 Prozent im Jahr 2003 auf 1,33 Prozent des beitragspflichtigen Entgelts in 2004. Das Umlagesoll für 2004 beläuft sich auf 8,9 Milliarden Euro und ist damit um 151 Millionen Euro bzw. um 1,7 Prozent niedriger als im Vorjahr. Das beitragspflichtige Entgelt ist demgegenüber nur um 0,4 Prozent auf knapp 670 Milliarden Euro zurückgegangen. Aus diesen beiden Entwicklungen ergibt sich der gesunkene Beitragssatz.

Auch der BG-Anteil am Gesamtsozialversicherungs-Beitragssatz ist von 3,11 Prozent im Jahr 2003 auf 3,07 Prozent im Jahr 2004 gesunken. Der Gesamtsozialversicherungs-Beitrag umfasst die Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Renten-, Kranken-, Pflege-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung.

Die Zahl der Versicherten im Bereich der BG'en ist um 1,2 Prozent auf 42,7 Millionen gestiegen, die der Vollarbeiter um 1,8 Prozent auf rund 30 Millionen. Zugenommen hat vor allem die Zahl der abhängig Beschäftigten und versicherten Sondergruppen – hier vor allem bei den nicht gewerbsmäßigen Bauarbeitern, den Rehabilitanden und den

Hilfeleistenden. Bei den abhängig Beschäftigten hat nicht nur der Einzelne durchschnittlich sechs Tage mehr gearbeitet, weil es 2004 weniger Feiertage und Krankheitstage gab. Vielmehr ist auch mehr Vollzeitarbeit bzw. weniger Teilzeitarbeit zu verzeichnen. Insgesamt wurden 2,3 Milliarden Arbeitsstunden mehr als im Vorjahr geleistet. Dies ist ein Anstieg um gut fünf Prozent auf knapp 48 Milliarden Stunden. Die Entwicklung der Zahl der Unternehmen ist in den einzelnen Branchen sehr unterschiedlich. Insgesamt ist sie um 2,6 Prozent auf gut drei Millionen gestiegen.

Gestaltet sich das Verhältnis zwischen Lohnsumme und Rentenlast bei einer BG ungünstig, muss innerhalb der BG'en ein finanzieller Ausgleich stattfinden (sog. **Lastenausgleich**). Eine Nachregulierung des Lastenausgleichs hat der Bundestag am 30. Juni 2005 beschlossen. Die Notwendigkeit einer Neuregelung wird mit dem anhaltenden Wegfall von Arbeitsplätzen, insbesondere in der Bauwirtschaft, und dem daraus folgenden Rückgang der Lohnsummen begründet. Dieser Entwicklung stehen im Wesentlichen unverändert hohe Rentenaltlasten aus früheren Versicherungsfällen gegenüber. Dadurch hat sich bei einzelnen BG'en und Gewerbebezügen die negative finanzielle Tendenz fortgesetzt. So sind die Unternehmen der Bauwirtschaft von deutlich überdurchschnittlichen Beitragsbelastungen betroffen.

Der Gesetzentwurf sieht folgende Schritte vor, um dieses Ungleichgewicht auszuräumen: Für gewerbliche BG'en mit hohen Rentenlasten soll ein neuer, abgesenkter Grenzwert für die Teilnahme am Lastenausgleich eingeführt werden. Dies setzt allerdings voraus, dass die BG auch einen internen Solidarausgleich zwischen hoch und niedrig belasteten Gewerbebezügen schafft. Dessen Volumen muss eine gewisse gesetzlich festgelegte Mindestgröße erreichen und darf das Volumen der von den anderen BG'en im Rahmen des Lastenausgleichs geleisteten Zahlungen nicht unterschreiten. Außerdem sollen Berufsgenossenschaften künftig bestimmte Rentenlasten nach einem einheitlichen Maßstab auf ihre Mitgliedsunternehmen umlegen. Der Zusammenschluss von gewerblichen Berufsgenossenschaften soll ebenfalls erleichtert werden.

Durch die Neuregelung des Lastenausgleichs in der gewerblichen Unfallversicherung erhält die BG der Bauwirtschaft von anderen Wirtschaftszweigen höhere Ausgleichsmittel als bisher. Die finanzielle Unterstützung wird sich für dieses Jahr auf voraussichtlich rd. 100 Mio. Euro belaufen.

Übersicht über einige wichtige Zahlen der gewerblichen BG'en

	1980	1990	2002	2003	2004
Unternehmen	1.569.632	2.082.762	3.028.799	3.039.358	3.118.693
Versicherte	-	31.149.548	42.754.553	42.164.670	42.659.641
Meldepflichtige Unfälle	1.702.506	1.487.212	1.141.893	1.029.446	992.777
Neue Unfallrenten	50.469	37.375	27.243	26.254	24.410
Rentenbestand	725.870	682.520	856.498	848.155	839.895
Umlagesoll*	8.339.763.811	11.929.386.718	8.989.659.547	9.088.071.378	8.936.946.702
Umlagesoll pro 100 DM/€ Entgelt*	1,46	1,36	1,33	1,35	1,33

* Beträge bis 1990 in DM, danach in €

(Lfd. Nr. 80/05 vom 01.11.2005)

Quellen:

- Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften, <http://www.hvbg.de>
- Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften, Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der gewerblichen Berufsgenossenschaften 2004, Sankt Augustin 2005
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung, Pressemitteilung vom 8. Juli 2005, <http://www.bmgs.bund.de>
- Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode, Drucksache 15/5669

Kombilohn: Zwischenbilanz

von Arnold Bug, Fachbereich VI

Vor allem im Zusammenhang mit der Debatte um die Hinzuverdienstmöglichkeiten beim Arbeitslosengeld II ist auch die Diskussion um das Konzept des sog. Kombilohns wieder aufgegriffen worden. Der Begriff entzieht sich einer allgemeingültigen Definition. Überwiegend versteht man unter Kombilohn im engeren Sinne **staatliche Transferleistungen an Arbeitnehmer** zur Aufstockung besonders niedriger Löhne. Nicht unter diese enge Definition des Kombilohns fallen trotz gleicher arbeitsmarktpolitischer Zielrichtung Lohnkostenzuschüsse an den Arbeitgeber zur Einstellung von Arbeitnehmern aus den besonders benachteiligten Zielgruppen.

Ausgangspunkt von Kombilohnmodellen ist vor allem die Situation nicht oder gering qualifizierter Arbeitnehmer, deren Anteil an der Zahl der Beschäftigten stetig abnimmt und die in besonderer Weise von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Die staatliche Subventionierung von Niedriglöhnen soll dazu beitragen, dass diese Gruppe besonders benachteiligter Arbeitnehmer stärkere Anreize erhält, auch solche Tätigkeiten anzunehmen, deren Entlohnung unter oder nahe am Niveau der staatlichen Transferleistungen (z.B. Arbeitslosengeld II) liegt. Auf der Nachfrageseite sollen Kombilöhne Tätigkeiten im Niedriglohnbereich wettbewerbsfähiger machen. Das Kombilohnkonzept geht dabei von der Annahme aus, dass Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich wegen der Konkurrenz zu staatlichen Sozialleistungen zwar derzeit in Deutschland kaum angeboten werden, aber latent vorhanden sind.

Standpunkte

Während das Ziel, mehr langzeitarbeitslose und gering qualifizierte Arbeitnehmer in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen, allgemein anerkannt wird, besteht Uneinigkeit über die Wirkungen von Kombilöhnen.

Die Befürworter erkennen in der Subventionierung von Niedriglöhnen eine Möglichkeit, den Zielkonflikt zwischen produktivitätsorientierter Lohnpolitik und relativ hohem Existenzminimum zu lösen.

Die Gegner warnen demgegenüber vor den hohen fiskalischen Kosten, die in keinem Verhältnis zum Erfolg stünden. Vor allem die Gewerkschaften befürchten negative Auswirkungen auf das Lohnniveau bis hin zum „Lohndumping“. Auch gilt ihnen die durch Kombilöhne geför-

derte dauerhafte Etablierung eines Niedriglohnsegments als suspekt. Auf die Gefahr von Mitnahme- und sog. „Drehtüreffekten“ sowie der Ersetzung von Normalarbeitnehmern durch Niedriglohnarbeiter wird ebenfalls hingewiesen.

Gesetzliche Regelungen

Kombilohnähnliche Instrumente kennt bereits das geltende Recht. So kann erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bei Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung (oder einer selbständigen Erwerbstätigkeit) ein zeitlich befristetes **Einstiegs geld** gewährt werden (§ 29 SGB II). Dies gilt seit dem 01.10.2005 auch bei Wegfall der Hilfebedürftigkeit aufgrund der Aufnahme der Erwerbstätigkeit.

Auch mit der **Entgeltsicherung für ältere Arbeitnehmer** (§ 421j SGB III) wurde durch die sog. Hartz-Gesetzgebung ein Kombilohnelement eingeführt, das die Anreize für über 50-jährige Arbeitslose, eine Beschäftigung aufzunehmen, steigern soll.

Die seit dem 01.10.2005 verbesserten **Freibetragsregelungen** für erwerbstätige Bezieher von **Arbeitslosengeld II** stellen ebenfalls einen Schritt in Richtung Kombilohn dar.

Modellprojekte

In Deutschland sind darüber hinaus in der jüngeren Vergangenheit bereits eine ganze Reihe verschiedener Kombilohnmodelle in Form regional begrenzter und zeitlich befristeter Projekte zum Einsatz gekommen (vgl. Aktueller Begriff 9/2002). Sie waren in Bezug auf Zielgruppenbestimmung und Konzeption sehr heterogen, fanden allerdings insgesamt – gemessen an der Größe der arbeitsmarktpolitischen Problemgruppe – eher zurückhaltende Resonanz.

Erwähnenswert ist das sog. **Mainzer Modell**, das nach mehrjährigem viel versprechendem Einsatz in Rheinland-Pfalz und Brandenburg von März 2002 bis März 2003 im Rahmen des arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms CAST bundesweit erprobt wurde. Das Programm zielte vorwiegend auf gering Qualifizierte und Langzeitarbeitslose und sah Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer und Kindergeldzuschläge vor.

Wirkungsuntersuchungen

Nach einer Evaluationsstudie des BMWA zum Mainzer Modell konnten zwar insbesondere für Personen mit Kindern im Einzelfall finanzielle Verbesserungen erreicht werden, die Zahl der Förderfälle blieb jedoch

ebenfalls deutlich hinter den Erwartungen zurück. Die geringen Arbeitsmarkteffekte wurden u.a. darauf zurückgeführt, dass die implizite Grundannahme sich als unrichtig erwiesen habe, es stünden zahlreiche Stellen im Niedriglohnbereich zur Verfügung, für die es lediglich aufgrund unzureichender finanzieller Anreize keine Bewerber gebe.

Die Mehrzahl der wissenschaftlichen Wirkungsuntersuchungen von Kombilohnmodellen gelangt zu ähnlichen Ergebnissen. Zwar können Kombilöhne danach einen positiven Effekt auf die **Arbeitsangebotsreaktionen** im Niedriglohnbereich haben, der jedoch insgesamt als **äußerst gering** bewertet wird. Dem werden die negativen Aspekte, insbesondere die relativ hohen Kosten, gegenübergestellt. Kombilöhne werden daher teilweise als nicht empfehlenswert eingestuft oder jedenfalls werden Modelle mit besonders enger Zielgruppenbegrenzung zur Verringerung von Mitnahmeeffekten für vorzugswürdig erachtet.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Trotz des bisher fehlenden empirischen Belegs, dass ein Kombilohn in Deutschland zu einem nennenswerten Aufbau von Beschäftigung führt, befürwortet KALTENBORN (2003b) eine weitere Erprobung von Kombilohnmodellen unter intensiver Nutzung regionaler Spielräume mit möglichst unterschiedlicher Ausgestaltung. So haben Modellrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit ergeben, dass eine Freibetragsregelung bei den Sozialabgaben für Arbeitgeber *und* Arbeitnehmer unter bestimmten Bedingungen die erwünschten Beschäftigungseffekte generieren könnte. Diskutiert wird gerade in jüngster Zeit auch das Konzept einer sog. negativen Einkommensteuer, bei dem das Arbeitslosengeld II in ein integriertes Steuer-Transfer-System überführt würde.

Jedes Modellprojekt wird jedoch letztlich an seiner Fähigkeit gemessen werden, den vermuteten latenten Bedarf im Niedriglohnbereich zu aktivieren und gering qualifizierte Arbeitnehmer in nennenswertem Umfang in versicherungspflichtige Beschäftigung zu bringen.

(Lfd. Nr. 82/05 vom 03.11.2005)

Quellen:

- BMWA (2003). Drei Jahre Mainzer Modell – Eine Zwischenbilanz. Dokumentation Nr. 528. Berlin: BMWA.
- DEUTSCHER BUNDESTAG – Wissenschaftliche Dienste. Kombilohn (2002). Der aktuelle Begriff 9/2002, 19.03. 2002. Verfasser: RD Torsten Schneider-Schahn; gepr. Rechtskand. Thorsten Helbig.

- KALTENBORN, Bruno (2001). Kombilöhne in Deutschland,. IAB-Werkstattbericht 14/2001 vom 05.12. 2001. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- KALTENBORN, Bruno (2003a). Kombilöhne: Stand und Perspektiven. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2003, S. 124-132.
- KALTENBORN, Bruno et al. (2003b). Ein Freibetrag bei den Sozialabgaben könnte mehr Beschäftigung schaffen. IAB Kurzbericht Nr. 15/2003 vom 1.9.2003. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- SCHÄFER, Holger (2005). Zur Weiterentwicklung der sozialen Grundsicherung in Deutschland. In: IW-Trends 3/2005.
- ZIMMERMANN, Klaus (2003). Beschäftigungspotentiale im Niedriglohnssektor. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 1/2003, S. 11-24.

Grundsicherung für Arbeitssuchende

von Anja Lohmann, Fachbereich VI

1. Aufgaben und Ziel

Durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene **SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende** – als Teil des vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (**Hartz IV**) wurden erstmals die Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe (für Erwerbsfähige) zusammengeführt. Mit der damit verbundenen Einführung des Arbeitslosengeldes II (**ALG II**) gibt es nunmehr eine einheitliche Leistung für arbeitsfähige Leistungsempfänger/-innen.

Der Grundgedanke des SGB II **„Fördern und Fordern“** wird im Gesetz deutlich formuliert: Leistungen werden verbunden mit der Verpflichtung zur Gegenleistung. Erwerbsfähige Hilfebedürftige und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen müssen alle Möglichkeiten zur Beendigung und Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen. Wenn eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt in einer absehbaren Zeit nicht möglich ist, dann muss der erwerbsfähige Hilfebedürftige eine ihm angebotene zumutbare Arbeitsgelegenheit übernehmen (§ 2 I SGB II).

Die SGB II-Leistungsträger sind immer dann zuständig, wenn die Schlüsselworte **„Erwerbsfähigkeit“** und **„Hilfebedürftigkeit“** zutreffen. Die Bundesagentur für Arbeit ist Träger der Regelleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, der Leistungen für Mehrbedarfe beim

Lebensunterhalt sowie der Zuschläge. Die Zahlung der Leistungen für Unterkunft und Heizung erfolgt hingegen von kommunalen Trägern (kreisfreie Städte, Kreise). Die örtlichen Agenturen für Arbeit und die kommunalen Träger sollen Arbeitsgemeinschaften (**ARGE**) zur gemeinsamen Wahrnehmung der jeweils zugewiesenen Aufgaben bilden. Die entsprechenden Leistungsanteile werden dann gemeinsam von der Arbeitsgemeinschaft erbracht.

Zur Weiterentwicklung der Grundsicherung können auf Antrag an Stelle der Agenturen für Arbeit als Träger der Leistung im Wege der Erprobung auch kommunale Träger zugelassen werden (**Experimentierklausel**). Das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit hat daraufhin 69 kommunale Träger für einen Zeitraum von sechs Jahren zugelassen. Diese kommunalen Träger sind neben ihrer eigentlichen Zuständigkeit als Träger für die Gewährung von Leistungen für Unterkunft und Heizung auch für die Erbringung der Regelleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts, der Leistungen für Mehrbedarfe beim Lebensunterhalt sowie der Zuschläge zuständig.

2. Anspruchsvoraussetzungen

Anspruchsberechtigt sind Menschen zwischen dem 15. und dem noch nicht vollendeten 65. Lebensjahr, die erwerbsfähig, hilfebedürftig und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben. Leistungen erhalten auch Personen, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Das Gesetz regelt, wer zu einer Bedarfsgemeinschaft (§7 SGB II) gehört. Bei der sog. Haushaltsgemeinschaft nach § 9 SGB II geht es um die Frage, ob weitere Angehörige (Verwandte und Verschwägerter) im Haushalt leben und ob es sich um eine Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaft auf Familienbasis zum Zwecke gemeinsamer Haushaltsführung handelt.

Erwerbsfähigkeit liegt vor, wenn die arbeitslose Person mindestens drei Stunden täglich einer Erwerbstätigkeit nachgehen kann. Nach § 10 SGB II ist dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen jede Arbeit zumutbar. Der Gesetzgeber definiert dabei wenige Ausnahmen von dieser Regelung. Die Entscheidung über die Erwerbsfähigkeit trägt nach § 44a SGB II die Bundesagentur für Arbeit. **Hilfebedürftig** (§ 9 SGB II) ist derjenige, der kein zu berücksichtigendes Einkommen oder Vermögen hat, der die Eingliederung in den Arbeitsmarkt sowie seinen Lebensunterhalt und den Lebensunterhalt der mit ihm in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Angehörigen nicht oder nicht ausreichend mit eigenen Mitteln und Kräften sichern kann und die notwendige Hilfe auch nicht von anderen erhält.

Einkommen und **Vermögen** hat der Gesetzgeber in den §§ 11, 12 SGB II geregelt.

3. Leistungen

Die **Leistungen zur Eingliederung in Arbeit** (§§ 14 bis 18 SGB II) und die **Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts** (§§ 19 bis 35 SGB II) sind die zwei großen Leistungskomplexe der Grundsicherung für Arbeitssuchende. Wichtigster Leistungsbereich (aktive Leistungen) sind die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, weil durch sie Aufnahme/Erhalt einer Erwerbstätigkeit sichergestellt werden soll. Dazu gehören Dienstleistungen, speziell durch Information, Beratung und umfassende Unterstützung durch einen persönlichen Ansprechpartner. Die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (passive Leistungen) sind insbesondere das Arbeitslosengeld II im Anschluss an den Bezug von Arbeitslosengeld I sowie ein auf zwei Jahre befristeter Zuschlag beim Übergang von Arbeitslosengeld I in die Grundsicherung. Erwerbslose, die bislang Sozialhilfe bezogen haben und entsprechend einem ärztlichen Nachweis erwerbsfähig sind, erhalten nun anstelle der Sozialhilfe auch das Arbeitslosengeld II. Von den Kommunen werden darüber hinaus die angemessenen **Kosten für Unterkunft** sowie die **Heizkosten** (Warmmiete) übernommen. Auch Mietschulden können in Form eines Darlehens übernommen werden, wenn sonst Wohnungslosigkeit droht. Alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sind in der **gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung pflichtversichert**. Die Beiträge werden von der Arbeitsagentur zusätzlich zum Arbeitslosengeld II gezahlt. Bezieher von Arbeitslosengeld II sind mit dem Mindestbeitrag rentenversichert. Nicht erwerbsfähige Angehörige, die mit erwerbsfähigen Hilfebedürftigen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten **Sozialgeld**.

4. Änderungen ab 1. Oktober 2005

Einige Änderungen, die zum Teil auf Vorschläge aus dem Zwischenbericht des Ombudsrats zurückgehen, sind zum 1. Oktober 2005 in Kraft getreten: Langzeitarbeitslose können nun mehr Geld zum Arbeitslosengeld II hinzuverdienen, da neue **Einkommensfreibeträge** gelten. Freibeträge werden nunmehr aus dem Brutto- und nicht mehr aus dem Nettolohn errechnet. Für alle Einkommen gilt ein Freibetrag von 100 Euro, der nicht auf das Arbeitslosengeld II angerechnet wird. Ferner wird die **Eigenheimzulage** zur Finanzierung einer selbst bewohnten Immobilie nicht mehr als Einkommen berücksichtigt. **Einmalige Einnahmen** (z. B. Steuerrückerstattungen) führen nicht mehr zu einem kompletten Wegfall des Leistungsanspruchs, so dass der Versicherungs-

schutz in der Krankenversicherung erhalten bleibt. Bei der **Kilometerpauschale** im Rahmen der Abrechnung von Fahrkosten werden nun 20 Cent berücksichtigt. **Kindergeld**, das ein Arbeitslosengeld II-Empfänger nachweislich an sein volljähriges Kind überweist, zählt künftig nicht mehr als Einkommen der Eltern bei der Berechnung des Arbeitslosengeldes. Bei **Sozialgeldempfängern unter 15 Jahren**, die einer Nebentätigkeit nachgehen, gilt nun ebenfalls einen Freibetrag von 100 Euro auf das Einkommen.

5. Gegenwärtige Entwicklungen

Im Zuge der Koalitionsverhandlungen wird unter anderem die Frage behandelt, die Höhe der Regelleistungen in Ost- und Westdeutschland auf das Westniveau von 345 Euro anzupassen. Weitere Kurskorrekturen, die vor allem Einsparungen für den Bundeshaushalt erbringen, sind ebenfalls in der politischen Diskussion. Die Arbeitsmarktreformen haben den Bundeshaushalt im Jahr 2005 um mehrere Milliarden Euro stärker belastet als angenommen.

(Lfd. Nr. 83/05 vom 03.11.2005)

Quellen:

- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; Hartz IV – Menschen in Arbeit bringen
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; Informationen aus Wirtschaft und Arbeit; 5/2005

Außenpolitik

Deutscher Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

von Prof. Dr. Thomas von Winter, Fachbereich II

Die derzeitige Zusammensetzung des Sicherheitsrats (SR) der Vereinten Nationen (VN) ist ein Spiegelbild der Machtverhältnisse am Ende des 2. Weltkrieges. Sie entspricht nach Auffassung einer Mehrheit der VN-Mitglieder nicht mehr den geopolitischen Realitäten. Die finanzielle Belastung einzelner Mitgliedstaaten durch die seit dem Ende des Kalten Krieges steigende Zahl von friedenssichernden Maßnahmen und das Unbehagen an der **unzureichenden Legitimation des Sicherheitsrats** haben dazu geführt, dass verschiedene Staaten mehr Mitsprache im Sicherheitsrat verlangen.

Seit der Wiedererlangung seiner vollen Souveränität im Jahre 1990 erfüllt Deutschland **die völkerrechtlichen Voraussetzungen** für die ständige Mitgliedschaft im SR der VN. Am 23.9.1993 meldete der damalige deutsche Außenminister, Klaus Kinkel, erstmals das grundsätzliche Interesse Deutschlands an einer ständigen Mitgliedschaft im SR mit allen Rechten und Pflichten an. Die Realisierung dieses Anspruchs wurde in den folgenden Jahren jedoch nicht als vorrangiges Ziel deutscher Außenpolitik behandelt. Erst als im Zusammenhang mit dem Irakkrieg 2003 die Debatte über eine Reform der VN wieder auflebte, ist auch die Frage eines ständigen deutschen Sitzes im SR erneut aktuell geworden. Die derzeitige Bundesregierung hatte bereits in ihrem **Koalitionsvertrag vom Oktober 2002** festgehalten, dass sie einen gemeinsamen Sitz im SR für die Länder der Europäischen Union für wünschenswert hält, gleichzeitig aber für den Fall, dass ein europäischer Sitz nicht erreichbar ist und eine Sicherheitsratsreform realisierbar erscheint, die Aufnahme Deutschlands als ständiges Mitglied in den SR anstrebt. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat in einer Regierungserklärung am 25.3.2004 den **Anspruch auf einen ständigen deutschen Sitz** im Sicherheitsrat unterstrichen. Im Jahr 2004 verstärkte die Bundesregierung auch ihre Bemühungen um eine internationale Unterstützung für die deutsche Kandidatur.

Das Ziel der Regierung erfährt zwar grundsätzlich eine breite, fraktionsübergreifende Unterstützung im Bundestag, es werden aber in den Parteien und in der Öffentlichkeit auch Bedenken geäußert. **Befürwor-**

ter verweisen auf die große Diskrepanz zwischen dem starken finanziellen, politischen und militärischen Engagement Deutschlands bei den VN und seinem begrenztem politischen Einfluss. Deutschland sei mit einem Anteil von 8,6 % (2004) am VN-Budget der drittgrößte Beitragszahler der VN. Damit leiste man mehr als vier der fünf SR-Mitglieder, ohne jedoch an den Entscheidungen des SR über die Verwendung dieser Mittel beteiligt zu sein. Da Deutschland zudem eine Außenpolitik verfolge, deren Ziele und Werte den Vorstellungen einer großen Mehrheit in der Generalversammlung entsprechen, könne davon ausgegangen werden, dass die deutsche Politik im SR eine hohe Bindungswirkung entfalten und daher zur Effektivität des Sicherheitsrates beitragen werde.

Kritiker des deutschen Anspruchs sind demgegenüber der Auffassung, dass es Deutschland aufgrund der Strukturkrise seines Wirtschafts- und Gesellschaftssystems an den Ressourcen mangle, um die angestrebte Position auch angemessen auszufüllen. Zudem wäre die Übernahme des SR-Sitzes mit steigenden politischen und finanziellen Verpflichtungen verbunden; nicht zuletzt deshalb, weil die potentiellen Unterstützer Deutschlands in den VN Gegenleistungen erwarten würden. Im Ergebnis sei zu erwarten, dass sich eine wachsende Lücke zwischen ambitionierten Zielen einerseits und fehlenden Ressourcen andererseits aufteue. Deutschland solle sich daher weiterhin auf die zurückhaltende Rolle eines internationalen Vermittlers konzentrieren.

Die Chancen Deutschlands auf einen Sitz im SR sind seit der erstmaligen Formulierung des Anspruchs kontinuierlich gestiegen. Schon zu Beginn der neunziger Jahre bestand in der Generalversammlung ein informeller Grundkonsens über die Notwendigkeit einer Erweiterung des SR. Bis Ende 1995 hatten sich bereits 46 Staaten öffentlich für die Aufnahme Deutschlands als ständiges Mitglied des VN-SR ausgesprochen. Zudem haben Deutschland und Frankreich im August/September 2004 eine umfassende Demarchenaktion unter VN-Mitgliedern durchgeführt, deren Ergebnisse auf eine **breite Unterstützung für die deutsche Kandidatur** hindeuten. Schließlich hat eine vom Generalsekretär der VN, Kofi Annan, im November 2003 eingesetzte Hochrangige Reformgruppe am 2.12.2004 ihre Vorschläge zur Reform der VN und auch des Sicherheitsrates vorgelegt. Ihre zwei Modellvarianten zur Erweiterung des Sicherheitsrates auf 24 Mitglieder werden von der Bundesregierung als gute Ausgangsbasis für die Realisierung des deutschen Anspruchs auf einen ständigen Sitz im SR angesehen. Darüber hinaus erfüllt Deutschland die in dem Bericht genannten drei Auswahlkriterien für Bewerber um ständige Sitze im SR in zwei Fällen voll und in einem Fall zumindest nicht weniger als die anderen Bewerber.

Der Erfolg der deutschen Kandidatur hängt nun davon ab, ob sich die VN auf ein Reformmodell einigen können. Zwar hat der Reformprozess gegenwärtig an Dynamik gewonnen, sein Ausgang ist aber aufgrund der **unterschiedlichen Interessenlagen der beteiligten Staaten** nach wie vor ungewiss. Eine Erweiterung des SR einschließlich eines deutschen Sitzes wird von den USA, Frankreich, Großbritannien und einer großen Zahl weiterer west- und osteuropäischer Länder sowie in jüngster Zeit auch von China grundsätzlich unterstützt. Vor allem das Interesse der USA an einer stärkeren, auch finanziellen und militärischen Einbindung Deutschlands und Japans in die VN-Politik hat deren Chancen für eine Aufnahme in den SR erheblich vorangebracht. Da die amerikanische Regierung anderen Aspekten einer SR-Reform sehr kritisch gegenüber steht, wirkt sie jedoch gleichzeitig auch bremsend auf den Reformprozess. Darüber hinaus wird die mit einer Mitgliedschaft Deutschlands im SR verbundene Aufwertung von einigen westlichen Ländern grundsätzlich abgelehnt, weil sie dadurch die politische Balance in der Weltgemeinschaft gestört sehen. Italien, Spanien, Neuseeland und Kanada bilden mit einigen anderen Staaten den so genannten „Coffee-Club“, der in der Reformdiskussion eine eher restriktive Rolle gespielt hat. Zugleich wollen viele Entwicklungsländer der auch von ihnen befürworteten Aufnahme Deutschlands und Japans in den SR nur zustimmen, wenn das Vetorecht für alle SR-Mitglieder eingeschränkt wird. Da Staaten wie Deutschland, Japan und Indien bislang daran festhalten, Mitglieder im SR mit gleichen Rechten und Pflichten wie die bisherigen Mitglieder zu werden, andererseits aber zahlreiche Regierungen eine Ausdehnung des **Vetorechts** ablehnen, böte die Abschaffung oder Einschränkung des Vetos einen Ausweg. Die derzeitigen SR-Mitglieder haben jedoch deutlich gemacht, dass sie das Veto in seiner heutigen Form beibehalten wollen. Die weitere Entwicklung des VN-Reformprozesses wird somit davon abhängen, ob es gelingt, die mit der Zusammensetzung, dem Status und den Rechten der bisherigen und der möglichen künftigen Mitglieder des SR zusammenhängenden Probleme zu lösen. Deutschland bemüht sich in dieser Situation um **neue Koalitionspartner**. In einer gemeinsamen Erklärung vom 21. September 2004 haben sich Deutschland, Brasilien, Japan und Indien (G 4) darauf verständigt, sich gegenseitig bei ihrer Kandidatur für die ständige Mitgliedschaft in einem erweiterten SR zu unterstützen. Nach der Vorlage des für März 2005 erwarteten Berichts von UN-Generalsekretär Kofi Annan zur Erweiterung des SR um neue Mitglieder werden die G 4 diese Frage voraussichtlich in der Generalversammlung zur Abstimmung stellen.

(Lfd. Nr. 08/05 vom 17.02.2005)

Quellen:

- Andreae, Lisette: Reform in der Warteschleife. Ein deutscher Sitz im UN-Sicherheitsrat, München 2002.
- Kaiser, Karl: Der Sitz im Sicherheitsrat, in: Internationale Politik, H. 8/2004, S. 61-69.
- Scheckener, Ulrich: Gerangel um den UN-Sicherheitsrat, SWP-Aktuell 6, Februar 2005.

Außenpolitische Perspektiven der Ukraine nach der „Revolution in Orange“

von Prof. Dr. Thomas von Winter, Moritz Schwarz, Fachbereich II

In der Ukraine hat während der vergangenen Monate ein grundlegender Wandel stattgefunden, der auch die Position des Landes in der internationalen Staatengemeinschaft tangiert. Nachdem es in den ersten beiden Wahlgängen zur Bestimmung des neuen Präsidenten am 31. Oktober und am 21. November 2004 zu massiven Manipulationen gekommen war, protestierten hunderttausende Ukrainer wochenlang dagegen, dass Janukowitsch offiziell zum Gewinner der Wahl deklariert wurde. Die Massenbewegung, deren Protest als so genannte **„Revolution in Orange“** dauerhaft in Erinnerung bleiben wird, konnte ihre Forderungen nach einer Wahlwiederholung schließlich durchsetzen. Bemerkenswert war dabei, dass die Massenproteste ganz in der Tradition der Regimewechsel des Jahres 1989 friedlich verlaufen sind. Die Lösung der Krise erfolgte durch Verhandlungen zwischen Machthabern und Opposition am Runden Tisch, zu dessen Zustandekommen Vertreter der OSZE, der EU sowie von Russland, Polen und Litauen maßgeblich beigetragen hatten.

Mit dem Machtwechsel ergibt sich für die Ukraine die Chance sowohl für eine gesellschaftliche und wirtschaftliche als auch für eine außenpolitische Neuorientierung. Ein wichtiger Schritt auf diesem Weg war die am 8. Dezember 2005 vom Parlament verabschiedete **Verfassungsreform**, die zwar frühestens im September 2005 in Kraft tritt, die aber bereits vor der Durchführung des dritten Wahlgangs einen Demokratisierungsimpuls gegeben hat. Das bis dahin stark präsidial geprägte ukrainische Regierungssystem wird dadurch in ein eher parlamentarisches umgewandelt. Zukünftig wählt das Parlament alle Mitglieder der Regierung und nicht wie bisher nur den Ministerpräsidenten. Dem Präsidenten ist nunmehr lediglich ein Vorschlagsrecht für die Positionen des Außen- und des Verteidigungsministers vorbehalten.

Entscheidend für den **außenpolitischen Handlungsspielraum** der neuen ukrainischen Regierung wird die weitere politische Stabilisierung des Landes sein. Dazu bedarf es zunächst der Überwindung der während der „Revolution in Orange“ zutage getretenen politischen Spaltung. Während dem neuen Präsidenten Juschtschenko im traditionell russlandfreundlichen Süden und Osten des Landes mit großem Misstrauen begegnet wird, erhält er von seinen Landsleuten im Westen und der Mitte breite Unterstützung. Eine Integration der auseinander strebenden Landesteile wird davon abhängen, ob es Juschtschenko und seiner Regierung gelingt, die Menschen, die nicht für das Wahlbündnis „Unsere Ukraine“ und dessen Partner gestimmt haben, durch politische Erfolge zu überzeugen. Insbesondere wird er daran gemessen werden, inwieweit es zur Umsetzung der umfangreichen Wahlversprechen kommt. Zudem steht Juschtschenko vor dem Problem, dass die Kräfte der ehemaligen Opposition sich abgesehen von dem gemeinsamen Ziel, das System Kutschma zu überwinden, durch eine starke politische Heterogenität auszeichnen, die erst jetzt zum Tragen kommt. Ähnliche Vorstellungen wie Juschtschenko hat allein die Partei seiner Mitstreiterin Julija Tymoschenko, während andere Politiker – insbesondere der Vorsitzende der Sozialisten, Oleksandr Moros, sowie Anatolij Kinach von der „Partei der Industriellen und Unternehmer der Ukraine“ – sich vom neuen Präsidenten gerade auch in der außenpolitischen Orientierung abgrenzen.

Grundlegendes Ziel der Außenpolitik des ukrainischen Präsidenten ist eine engere Anbindung an die euroatlantischen Strukturen. Zugleich ist er aber auch an einer stabilen Nachbarschaft zur Russischen Föderation interessiert. Um das Bemühen um eine **ausgeglichene Beziehung zu allen Nachbarregionen** zu unterstreichen, unternahm Präsident Juschtschenko seine erste Auslandsreise nach Moskau. Dabei ging es ihm darum, klarzustellen, dass eine stärkere Orientierung der Ukraine auf Europa nicht mit einer Abkehr vom östlichen Nachbarn gleichzusetzen sei. Juschtschenko hat dies anschließend auch in seinen Reden vor der parlamentarischen Versammlung des Europarates und vor dem Deutschen Bundestag deutlich gemacht.

Während Juschtschenkos Vorgänger Kutschma den **Wunsch nach Aufnahme in die EU** im Sommer 2004 offiziell aufgegeben hatte, wird er nun wieder explizit formuliert, weil man angesichts der gewandelten Situation im Lande den Status quo der ukrainisch-europäischen Beziehungen, bei der die Kooperation vorwiegend auf wirtschaftliche und technische Bereiche beschränkt bleibt, als unangemessen ansieht. Als außenpolitisch vordringlich wird von ukrainischer Seite derzeit die Anerkennung als funktionierende Marktwirtschaft durch die EU angese-

hen, weil dies wiederum eine wichtige Voraussetzung für die Aufnahme in die Welthandelsorganisation (WTO) darstellt. Um einem Beitritt zur EU näher zu kommen, wird die Ukraine darüber hinaus versuchen müssen, die so genannten Kopenhagener Kriterien zu erfüllen. Auf dem Weg dorthin könnten jedoch vertragliche Bindungen an Länder der ehemaligen Sowjetunion ein Hindernis darstellen. Die Ukraine ist seit 2003 Mitglied des Gemeinsamen Wirtschaftsraumes (EÉP) mit Russland, Belarus und Kasachstan. Zwar hat die Ukraine die von Moskau angestrebte Supranationalität des EÉP schon im Jahre 2003 abgelehnt, zukünftig würde aber auch jede andere Kooperation mit den östlichen Nachbarn, die über eine Freihandelszone hinausginge, die ukrainischen Chancen auf eine Aufnahme in die EU schmälern.

Die EU verhält sich gegenüber der Ukraine uneinheitlich. Der Rat und die Kommission haben der Ukraine bislang keine Beitrittsperspektive eröffnet. Auch beabsichtigt man in der EU bislang nicht, ein Assoziierungsabkommen mit der Ukraine zu schließen. Der im Rahmen der **Europäischen Nachbarschaftspolitik** (ENP) ausgearbeitete Aktionsplan sieht zunächst nur die Umsetzung des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens zwischen der EU und der Ukraine von 1998 vor. Dagegen hat das Europäische Parlament den Rat und die Kommission im Februar 2005 dazu aufgefordert, den Aktionsplan der ENP für die Ukraine aufgrund der veränderten politischen Situation neu zu verhandeln und dem Land eine klare europäische Perspektive zu geben. Sobald die Ukraine die Aufnahmekriterien erfüllt, könnte die EU daher in Zugzwang geraten.

Zu den außenpolitischen Zielen des neuen ukrainischen Präsidenten gehört auch eine **Annäherung an die NATO**. So hat Juschtschenko ausdrücklich den Wunsch seines Landes formuliert, dem „Membership Action Plan (MAP)“ beizutreten. Im Vergleich zu den Aussichten eines EU-Beitritts erscheint die Ausgangslage hier günstiger, da aufgrund des NATO-Ukraine Action Plan bereits enge sicherheitspolitische Beziehungen zwischen beiden Seiten bestehen. Zudem finden innerhalb des Programms „Partnership for Peace (PfP)“ gemeinsame Übungen von Streitkräften der NATO und der Ukraine statt. Die weiteren Perspektiven sind jedoch bislang offen geblieben. NATO-Generalsekretär Jaap de Hoop Scheffer hat bei dem NATO-Ukraine-Gipfeltreffen Ende Februar in Brüssel bislang lediglich die Bereitschaft der NATO bekräftigt, die Zusammenarbeit mit der Ukraine weiter zu verstärken. Von einem möglichen Beitritt war hingegen noch nicht die Rede.

(Lfd. Nr. 16/05 vom 23.03.2005)

Quellen:

- NATO, NATO-Ukraine Relations, vom 23. Februar 2005, abrufbar im Internet unter: <http://www.nato.int/issues/nato-ukraine/index.html>.
- Osteuropa – Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, 55. Jg., H. 1, Schwerpunkt Ukraine, Januar 2005.
- Schneider, Eberhard / Saurenbach, Christoph: Ukraine – die zweite Transformation, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 59, Dezember 2004.
- Stratenschulte, Eckart D.: Ukraine: „Und jetzt: action!“, in: Osteuropa – Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, 55. Jg., H. 2, Februar 2005.

40 Jahre deutsch-israelische Beziehungen

von Sabine Horvath, Fachbereich II

Die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zwischen Israel und der Bundesrepublik Deutschland am **12. Mai 1965** markierte einen Meilenstein, aber keineswegs den Beginn bilateraler Beziehungen zwischen beiden Staaten. Diese hatten politisch unterhalb der Ebene formalisierter Beziehungen und im nichtstaatlichen Bereich in vielfältiger Weise bereits in den 1950er Jahren begonnen.

Bundeskanzler Adenauer, der unmittelbar nach dem Ende der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft in der Überbrückung des tief erschütterten Verhältnisses zur jüdischen Gemeinschaft ein wesentliches Ziel seiner Politik sah, hatte bereits kurz nach seinem Amtsantritt 1949 öffentlich den deutschen Willen zu Entschädigung und Wiedergutmachung bekundet. Dieses Signal wurde in Israel zunächst mit großer Skepsis aufgenommen. Es war dem entschlossenen Willen von Ministerpräsident David Ben Gurion zu verdanken, dass bereits drei Jahre später, am **10. September 1952**, in **Luxemburg** ein bilateraler Vertrag unterzeichnet werden konnte, mit dem Israel eine globale Eingliederungshilfe für Flüchtlinge erhielt. Als die israelische Regierung der Bundesrepublik bereits Anfang 1956 die Aufnahme diplomatischer Beziehungen anbot, lehnte diese mit Blick auf die angedrohte Reaktion der arabischen Staaten, die DDR diplomatisch anzuerkennen, zunächst ab. Gemäß der „Hallstein-Doktrin“ hätte sich die Bundesregierung dann gezwungen gesehen, ihrerseits die diplomatischen Beziehungen zu den arabischen Staaten abzubrechen. Eine solche Entwicklung sollte vermieden werden. Dass es dreizehn weitere Jahre bis zum Botschaf-

tereaustausch dauerte und die Bundesrepublik in den späten 1950er Jahren einer der wenigen westlichen Staaten war, der mit Israel – gegen dessen Wunsch – keine diplomatischen Beziehungen aufgenommen hatte, ging auf die komplizierten Koordinaten damaliger deutscher Außenpolitik zurück.

Als Kompensation für die Ablehnung der Aufnahme diplomatischer Beziehungen vereinbarte die Bundesrepublik mit Israel geheime Waffenlieferungen sowie andere unterstützende Maßnahmen und konnte so das bilaterale Verhältnis stabilisieren. Nachdem 1964 die Waffenlieferungen öffentlich bekannt geworden waren, lösten sie große Empörung unter den arabischen Staaten aus. Ägyptens Staatspräsident Nasser lud den Staatsratsvorsitzenden der DDR Ulbricht zu einem Staatsbesuch nach Kairo ein und empfing ihn mit militärischen Ehren, was faktisch einer diplomatischen Anerkennung gleichkam. In dem damit offenbar gewordenen Dilemma der deutschen Nahostpolitik versuchte Bundeskanzler Erhard durch die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Beziehungen zu Ägypten wieder Handlungsfreiheit zu gewinnen. Im August 1965 traten die ersten Botschafter, Asher Ben-Nathan in Bonn und Rolf Pauls in Jerusalem, ihre Posten an.

War nun dies der eigentliche Beginn bilateraler Beziehungen auf offizieller Ebene, so hatte sich bereits seit Mitte der 1950er Jahre ein schnell dichter werdendes **Netz von Kontakten auf nichtstaatlicher Ebene** gebildet. Im kulturellen und gewerkschaftlichen Bereich und vor allem in der Jugendarbeit wurden Besuche und Begegnungen schon zu einer Zeit möglich gemacht, als dies noch „inoffiziell“ zu geschehen hatte. Der Jugendaustausch gilt bis heute als Kernstück der gesellschaftlichen Kontakte und belegt derzeit in der finanziellen Förderung nach dem Austausch mit Frankreich, Polen und den USA Rang vier. Daneben sind in dieser Zeit vielfältige Beziehungen der Kirchen, der Gewerkschaften, politischer Stiftungen und kultureller Institutionen entstanden. Die Kooperation auf wissenschaftlichem Gebiet begann mit der Zusammenarbeit zwischen der Max-Planck-Gesellschaft und dem Weizman-Institut noch in den 1950er Jahren und kann heute als außergewöhnlich eng bezeichnet werden. Darüber hinaus zeugen inzwischen über 100 Städte- und Kreispartnerschaften von engen Kontakten auch auf kommunaler Ebene. Die Tatsache, dass Deutschland nach den USA Israels zweitstärkster Handelspartner ist, belegt die engen Wirtschaftsbeziehungen. Auch auf militärischem Gebiet gibt es mittlerweile zu keinem Land außerhalb der NATO vergleichbar enge Kontakte.

Die politischen Beziehungen waren in den vergangenen 40 Jahren vielfältigen Schwankungen unterworfen. Während die „Hallstein-Doktrin“ mit der Entspannungspolitik seit 1969/70 allmählich an außenpolitischer Bedeutung verlor, konnte der Nahostkonflikt bis heute nicht gelöst werden. Beide Konfliktparteien, Israel und die arabischen Staaten, stellten gegensätzliche Erwartungen an die Bundesrepublik. Zwar war die Anerkennung des Existenzrechts und die politische Unterstützung Israels ein von allen politischen Parteien anerkannter fester Bestandteil deutscher Außenpolitik. Gleichzeitig sollten jedoch auch die zunehmend enger werdenden Beziehungen zu den arabischen Staaten nicht gefährdet werden. Zudem rückte ab Ende der 1960er Jahre die Situation der **Palästinenser** immer stärker in das Blickfeld der bundesdeutschen Politik und Öffentlichkeit. Als im November 1974 der Botschafter der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen unter Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht des deutschen Volkes erstmals öffentlich für dasselbe Recht der Palästinenser eintrat, führte dies zu starken Verstimmungen im deutsch-israelischen Verhältnis.

Auch die seit Beginn der Europäischen Politischen Zusammenarbeit ab 1970 intensivere **Abstimmung außenpolitischer Positionen mit den europäischen Partnern** führte zu einer von Deutschland mitgetragenen stärkeren Gewichtung der palästinensischen Interessen. Die Einbettung in den europäischen Rahmen erhöhte einerseits den Handlungsspielraum der Bundesregierung gegenüber den widerstreitenden Erwartungen der nahöstlichen Partner. Gleichzeitig bot sie die Chance, auf die Konzeption der europäischen Politik Einfluss zu nehmen und israelische Anliegen zu unterstützen. Dennoch gaben manche europäischen Positionen zur Nahostpolitik auch Anlass für Belastungen der bilateralen Beziehungen mit Israel. So führte die von Israel als stark pro-palästinensisch angesehene Nahost-Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft auf der Konferenz von Venedig im Juni 1980 zu besonders heftigen Kontroversen. Bis in die 1990er Jahre hatte sich die Situation dann soweit entspannt, dass die Bundesregierung auf ausdrücklichen Wunsch Israels als einer der ersten Staaten eine Vertretung in Jericho eröffnete und den Aufbau palästinensischer Wirtschaft und Infrastruktur unterstützte.

Die **DDR** verfolgte bis 1989 eine diametral entgegengesetzte Politik gegenüber Israel. Die mehrfach an sie gerichteten Entschädigungsansprüche Israels lehnte sie strikt ab und verwies darauf, dass in der DDR die „Opfer des Faschismus“ materiell unterstützt würden. Wie die So-

wjetunion nahm auch die DDR spätestens seit dem Sechstagekrieg 1967 eine offen antiisraelische Haltung ein. Erst mit den politischen Veränderungen in der Sowjetunion unter Michail Gorbatschow deutete sich ein Kurswechsel in der Israelpolitik an. 1988 erklärte die DDR ihre Bereitschaft zu Entschädigungszahlungen an jüdische NS-Opfer deutscher Herkunft, die außerhalb der DDR lebten. Doch erst die nach dem Fall der Mauer 1990 frei gewählte Volkskammer erkannte eine Mitverantwortung der DDR für die Judenvernichtung offiziell an und stellte Entschädigungsleistungen in Aussicht, die allerdings nicht mehr verwirklicht wurden.

(Lfd. Nr. 28/05 vom 09.05.2005)

Quellen:

- Rudolf Dreßler (2005). Gesicherte Existenz Israels – Teil der deutschen Staatsräson, Aus Politik und Zeitgeschichte 15, (3 – 8).
- Niels Hansen (2005), Dorniger Weg zum Botschafteraustausch, Tribüne 44 (173) 48 – 59.
- Thomas Haury (2005), Die DDR und der „Aggressorstaat Israel“, Tribüne 44 (173) 202 – 215.
- Markus A. Weingardt (2005), Deutsch Israelpolitik: Etappen und Kontinuitäten, Aus Politik und Zeitgeschichte 15 (22 – 31).

„Operation Abfallbeseitigung“ – Zwangsräumung von Armenvierteln in Simbabwe

von Hans-Henner Becker, Fachbereich II

Am 19. Mai 2005 ergriff die Regierung von Simbabwe Maßnahmen zur Beseitigung von – nach ihrer Darstellung – Bauten, die ohne Genehmigung im Umland verschiedener Städte Simbabwes errichtet wurden. Im Rahmen dieser so genannten **Operation „Murambatsvina“** („Abfallbeseitigung“) wurden nach Angaben der Vereinten Nationen **569.685 Personen** innerhalb nur weniger Tage obdachlos. Wegen des zerstörerischen Ausmaßes und der überstürzten Durchführung wurde die Operation auch unter dem Begriff „Operation Tsunami“ bekannt.

Nach offiziellen Angaben richtete sich die Aktion gegen illegale Strukturen, Schwarzmarkt und Kriminalität in den Slums der Städte des Landes. Die Regierung von Simbabwe erklärte, im Rahmen einer Folgeoperation mit Namen **Garikai** (engl. „Rebuilding and Reconstruction“) neue Wohnungen bauen und umfassende Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur durchführen zu wollen; das Programm sei mit einem Etat von 300 Millionen US-Dollar ausgestattet.

Der Generalsekretär der Vereinten Nationen bat im Juni 2005 um die Erstellung eines Berichtes durch das **United Nations Human Settlement Programme** (UN-HABITAT). Eine Delegation von UN-HABITAT unter Leitung seiner geschäftsführenden Direktorin, Anna Kajumulo **Tibaijuka** (Tansania), informierte sich daraufhin vom 26. Juni bis 8. Juli 2005 in Simbabwe über die Situation. In einem am 18. Juli 2005 vorgelegten umfangreichen Bericht (Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe to assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina) werden die Operation und deren Folgen beschrieben. Insgesamt seien **92.460 Häuser** mit **133.534 Haushalten** zerstört worden. Es sei zu Festnahmen von ca. **40.000 Personen** gekommen, denen vor allem Verstöße gegen Wirtschaftsgesetze (Schwarzmarkt) vorgeworfen würden. UN-HABITAT spricht von einer humanitären Krise großen Ausmaßes: Hunderttausende seien obdachlos gemacht worden und ohne Zugang zu Verpflegung, Wasser oder sanitären Einrichtungen. Die Ausbildung tausender Schüler sei unterbrochen worden. Viele Kranke, darunter auch viele HIV-Infizierte, könnten nicht weiter versorgt werden. Die durch die Operation obdachlos gewordenen Personen seien in ländliche Regionen deportiert worden, ohne dass Hilfsunterkünfte eingerichtet

tet wurden oder die Versorgung der Menschen gesichert worden sei. Der Bericht lässt offen, ob es sich bei der Operation um Verbrechen gegen die Menschlichkeit (gem. Artikel 7 des Statuts von Rom) handelt, fordert aber von der Regierung Simbabwes, alle Verantwortlichen zur Rechenschaft zu ziehen.

Die Operation Murambatsvina hatte nicht zuletzt tief greifende Folgen für die wirtschaftliche Situation und die Versorgungslage des Landes. So wurden **32.538 Kleinunternehmen** zerstört. Insgesamt schätzt UN-HABITAT, dass **2,4 Millionen** der insgesamt 11,5 Millionen Einwohner Simbabwes von den negativen Folgen der Operation direkt oder indirekt betroffen seien. Auch habe das Zerschlagen des informellen Sektors einschneidende Auswirkungen auf den formellen Sektor und verstärke die wirtschaftliche Abwärtsspirale. Weiterhin wird in dem Bericht unter Bezug auf die immensen wirtschaftlichen Probleme, die generell schlechte Versorgungslage der Bevölkerung und die hohe Auslandsverschuldung Simbabwes bezweifelt, dass die Folgeoperation „Garikai“ Aussicht auf Erfolg habe. So hatte die Zentralbank Simbabwes die Landeswährung erst Mitte Juli innerhalb von zwei Monaten zum zweiten Mal drastisch abgewertet. Auch wird bezweifelt, ob das angegebene Finanzvolumen von 300 Millionen US-Dollar, unabhängig von seiner Finanzierbarkeit, überhaupt ausreicht, um annähernd die Versorgung der nun obdachlosen Bevölkerung mit Wohnungen zu gewährleisten. Darüber hinaus hat das Land gegenüber dem Internationale Währungsfonds (IWF) Zinsschulden in Höhe von 280 Millionen US-Dollar. Der IWF droht, Simbabwe als Mitglied auszuschließen, wenn diese Schulden nicht bis September beglichen würden.

Präsident Mugabe erklärte in einer Reaktion auf den Bericht, dass dieser Unwahrheiten enthalte und dass Druck insbesondere von Seiten Großbritanniens auf Frau Tibaijuka ausgeübt worden sei, einen Bericht mit einem für Simbabwe negativen Ergebnis vorzulegen. Dies wurde von den VN und Großbritannien jedoch zurückgewiesen. Insgesamt bewertet die Regierung Simbabwes die Ergebnisse des Berichtes als verzerrend und übertrieben. Alle Aktionen hätten in Einklang mit simbabwischem Recht sowie internationalen Bestimmungen gestanden und die Durchsetzung geltender Rechtsstandards zum Ziel gehabt. Der für die Lokalregierungen Simbabwes zuständige Minister teilte Anfang Juli 2005 mit, dass Geberländern nun erlaubt werde, Hilfe zu leisten.

Der VN-Generalsekretär leitete den Bericht an den Sicherheitsrat weiter. Eine Anhörung von Frau Tibaijuka stieß dort jedoch auf den Widerstand von Russland und China sowie auf die derzeit im Sicherheitsrat

vertretenen nichtständigen Mitglieder Tansania, Benin und Algerien. Begründet wurde die ablehnende Haltung mit dem Hinweis, dass es sich im Falle einer Befassung um eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten Simbabwe handeln würde. Nach einer kontroversen Abstimmung beschloss der Sicherheitsrat jedoch, eine Anhörung in nicht-öffentlicher Sitzung am 27. Juli 2005 durchzuführen.

Internationale Hilfsorganisationen wie **Unicef** haben zur sofortigen Hilfe aufgerufen. Das Auswärtige Amt stellte Anfang Juli 2005 der Organisation „HELP – Hilfe zur Selbsthilfe e.V.“ 240.000,-- € aus Mitteln der Humanitären Hilfe für Soforthilfemaßnahmen in Simbabwe zur Verfügung. Im Zusammenhang mit zurzeit laufenden Kreditverhandlungen zwischen Südafrika und Simbabwe forderte die Oppositionspartei MDC Südafrika Anfang August 2005 auf, Finanzmittel nur zu gewähren, wenn diese für die Not leidende Bevölkerung eingesetzt werden.

Im Rahmen der Beantwortung einer schriftlichen Frage aus dem Deutschen Bundestag erklärte der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, Dr. Klaus Scharioth, am 24. Juni 2005, dass sich die Operation Murambatsvina offensichtlich zunächst vor allem auf Gebiete konzentriert habe, in denen bei den letzten Wahlen vom März 2005 mehrheitlich für die Oppositionspartei „Movement for Democratic Change“ (MDC) gestimmt worden sei. Der **Deutsche Bundestag** verurteilte in seiner Sitzung am 29. Juni 2005 einstimmig die gewaltsamen Vertreibungen in Simbabwe und forderte die Bundesregierung unter anderem auf, sich dafür einzusetzen, dass das „menschenverachtende Vorgehen der simbabwischen Regierung“ im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen behandelt werde. In einer Erklärung der Europäischen Union vom 8. Juni 2005 sowie in einer Erklärung des G-8-Gipfels in Gleneagles (6. bis 8. Juli 2005) wurde Simbabwe aufgefordert, die Operation zu beenden.

(Lfd. Nr. 60/05 vom 10.08.2005)

Quellen:

- UN-HABITAT, Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe to assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina, http://www.unhabitat.org/zimbabwean_security_council.asp (Stand: 8. August 2005).
- Botschaft von Simbabwe, <http://www.simbabwe-botschaft.de/> (Stand 8. August 2005).
- Deutscher Bundestag, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 20. Juni 2005 eingegangenen Antworten der Bundesregierung (BT-Drs. 15/5822 vom 24. Juni 2005) und Antrag der Fraktionen der SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, „Gegen Gewalt und Vertreibungen in Simbabwe – Die Afrikanische Union muss handeln“ (BT-Drs. 15/5830 vom 29. Juni 2005).

„Globale Demokratie“

von Prof. Dr. Thomas von Winter, Fachbereich II

1. Folgen der Globalisierung für die Demokratie

Die seit dem Zweiten Weltkrieg ständig gewachsene Zahl von internationalen Institutionen hat zu einem Bedeutungsverlust nationaler Grenzen für wirtschaftliche und gesellschaftliche Transaktionen geführt, der wiederum eine Vermehrung und Vertiefung von internationalen Institutionen zur Folge hatte. Diese Entwicklung hat weit reichende Folgen für die Demokratie. Zwar sind die an internationalen Verhandlungen beteiligten Regierungen demokratischer Länder grundsätzlich durch ihre Wählerschaften legitimiert, die Verlagerung von Entscheidungen auf die internationale Ebene hat jedoch zur Folge, dass Legitimationsketten immer länger werden und die Transparenz von Entscheidungsprozessen abnimmt. Um zu verhindern, dass das System der Global Governance (siehe „Der Aktuelle Begriff“, Nr. 8/99) Verantwortlichkeiten und Rechenschaftspflichten verwischt und die politische Kontrolle der Entscheidungsträger erschwert, muss die Demokratie daher über den nationalstaatlichen Rahmen hinaus weiterentwickelt werden, indem man für die nationalstaatlichen Verfahren, die die Legitimität und Effektivität der Politik sichern sollen, Äquivalente auf transnationaler Ebene schafft.

Fragen danach, wie gravierend das Demokratiedefizit internationaler Institutionen ist und wie die Perspektiven einer Demokratisierung einzuschätzen sind, werden je nach demokratietheoretischer Grundorientierung unterschiedlich beantwortet. Wie weit hier die Auffassungen auseinander gehen, zeigt sich exemplarisch an den unterschiedlichen Einschätzungen der suprastaatlichen Institutionen der Europäischen Union. So findet man auf der einen Seite die Auffassung, dass mit der europäischen Integration auch die demokratischen Institutionen sukzessive mit gewachsen seien und die EU heute die ursprünglich nationalstaatlich organisierte demokratische Kontrolle auf einer höheren regionalen Ebene realisiere (Kaiser). Auf der anderen Seite wird gerade umgekehrt der Vorwurf erhoben, die EU unterminiere die Standards der Demokratie, die in den Mitgliedstaaten erreicht worden seien, weil sie bis heute ein primär intergouvernementales Projekt geblieben sei, das weder über eine politische Gemeinschaft noch über eine Verfassung oder echte europäische Parteien verfüge (Greven). Diese Spannweite kennzeichnet auch die Diskussion über „Globale Demokratie“.

2. Chancen einer Demokratisierung der internationalen Beziehungen

Skeptische Demokratietheoretiker sehen in der Entwicklung der Global Governance vor allem eine Gefahr und ein kaum lösbares Problem für die Demokratie. Sie halten zwar die demokratische Selbstbestimmung für die einzig tragfähige Legitimationsbasis der Politik, sehen jedoch auf absehbare Zeit eine demokratische Legitimität oberhalb des Nationalstaates als nicht realisierbar an. Vertreter von internationalen Demokratisierungskonzepten schlagen dagegen vor, die Chancen einer national entgrenzten Demokratie auszuloten. Da sich die Demokratie in neuerer Zeit zu einer nahezu universalen politischen Norm entwickelt habe, treten sie dafür ein, diese Norm auch auf die internationalen Institutionen anzuwenden. Je größer die Eingriffstiefe und die Auswirkungen der internationalen Institutionen auf die nationalen Gesellschaften werden, desto mehr gewinnen die Forderungen nach deren Demokratisierung an Berechtigung. Die am weitesten gehenden Vorschläge postulieren dabei die Notwendigkeit und Möglichkeit der Etablierung einer „kosmopolitischen Demokratie“. Danach könnte eine zunächst nur lose verbundene globale Konföderation im Laufe der Zeit enger zusammenwachsen und so einem multikulturellen, demokratischen Weltstaat näher kommen.

Die Realisierung einer solchen Vision ist jedoch in hohem Maße voraussetzungsvoll. Eine echte politische Union auf regionaler oder Weltebene würde dasselbe Bewusstsein einer gemeinsamen Zugehörigkeit erfordern, das auch den bestehenden politischen Gemeinschaften in Nationalstaaten zugrunde liegt. Versuche zur Herstellung von demokratischer Legitimation auf internationaler Ebene werden daher von Vertretern der skeptischen Position als unrealistisch eingestuft. Eine politische Gemeinschaft könne nur aufgrund von Gemeinsamkeiten entstehen, die jenseits des Nationalstaats nicht gegeben und auch nicht herstellbar seien. Gespalten durch Sprache, Rasse, Volkszugehörigkeit, Religion und Kultur erscheinen die verschiedenen Völker der Welt wenig geeignet, um als demokratische Öffentlichkeit im Einflussbereich eines weltweit gemeinsamen Gefüges von politischen Institutionen zu fungieren. Befürworter des Konzeptes verweisen demgegenüber auf die Möglichkeit, dass sich eine transnationale politische Gemeinschaft in einem langen historischen Prozess entwickeln könnte. Neue Kommunikationstechnologien wie das Internet machten es möglich, eine globale Öffentlichkeit und eine Zivilgesellschaft auf globaler Ebene aufzubauen und damit die Demokratie in den internationalen Beziehungen voranzutreiben.

3. Vorschläge zur institutionellen Reform von Global Governance

Anders als das Konzept der „kosmopolitischen Demokratie“ ist die Mehrzahl der Reformvorschläge zur Demokratisierung von Global Governance von einem Geist pragmatischen Experimentierens geprägt. Weit verbreitet ist die Vorstellung, dass sich ein ideales Modell von Global Governance nicht auf die Vermehrung internationaler Institutionen und die Verbreitung der Prinzipien des Multilateralismus beschränken, sondern sich auch auf ein verstärktes Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren von der lokalen bis zur globalen Ebene stützen sollte. Aufgrund ihrer Orientierung an allgemein anerkannten Normen und Werten und ihrer Anbindung an gesellschaftliche Bewegungen seien NGOs in der Lage, durch die Offenlegung von Missständen und die Mobilisierung der öffentlichen Meinung maßgeblich zu einer Demokratisierung von transstaatlichen Räumen und Global Governance beizutragen. Dieser Argumentation wird jedoch entgegen gehalten, dass den NGOs die demokratische Legitimation für eine Kontrolle internationaler Entscheidungsgremien fehle. Als Alternative oder auch als Ergänzung zur Stärkung der Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure wird daher diskutiert, den intergouvernementalen Gremien eine parlamentarische Vertretung auf internationaler Ebene an die Seite zu stellen und damit ein repräsentatives Organ für die Weltbürgerschaft zu schaffen. Dieses Organ, das auf der Ebene der Vereinten Nationen (VN) anzusiedeln wäre, soll auch die demokratiethoretisch problematische formale Gleichheit der Staaten in der Generalversammlung der VN ausgleichen. Einige der entsprechenden Vorschläge beinhalten eine United Nations People's Assembly (UNPA), die sich auf Prinzipien der repräsentativen Demokratie gründen und als parallele Körperschaft neben der Generalversammlung fungieren würde. Den meisten Konzepten zufolge würde die UNPA die demographischen Realitäten der verschiedenen Länder widerspiegeln. Kritiker wenden allerdings ein, dass auch für die Realisierung dieses Modells grundlegende Voraussetzungen wie etwa eine echte gewaltenteilige Struktur der internationalen Politik fehlten.

(Lfd. Nr. 88/05 vom 05.12.2005)

Quellen:

- Archibugi, Daniele/Held, David (Hrsg.) 1995: *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*, Cambridge/Oxford.
- Greven, Michael Th./Pauly, Louis W. (Hrsg.) 2000: *Democracy beyond the State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*, Lanham/Boulder/New York/Oxford.

- Kaiser, Karl 1998: Globalisierung als Problem der Demokratie, in: Internationale Politik, 53. Jg., Nr. 4, S. 3-11.
- Patomäki, Heikki/Teivainen, Teivo 2004: A Possible World. Democratic Transformation of Global Institutions, London/New York.
- Zürn, Michael 2003: Global Governance in der Legitimationskrise?, in: Claus Offe (Hrsg.), Demokratisierung der Demokratie, Frankfurt a. M./New York, S. 232-256.

OSZE – 30 Jahre nach Helsinki

von Britta Hanke-Giesers, Felix Rösch, Referat PB 2

Die Unterzeichnung der **Schlussakte von Helsinki im August 1975** legte den Grundstein für die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), der einzigen Organisation, in der Staaten auf beiden Seiten des Eisernen Vorhangs zusammenarbeiteten. Die Mitgliedsstaaten der NATO, des Warschauer Paktes sowie neun weitere neutrale und blockfreie Staaten Europas einigten sich auf einen Zehn-Punkte-Katalog, der die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit der Unterzeichnerstaaten regeln sollte. Dieser Katalog wurde weiter in **drei Dimensionen** bzw. **Körbe** aufgeteilt: Der **erste Korb** befasste sich mit **militärisch-politischen Fragen**, insbesondere mit der Frage der Abrüstung, der **zweite Korb** mit Fragen der **wirtschaftlichen Kooperation** und der **dritte Korb** schließlich beinhaltete die Verpflichtung „die **Menschenrechte** und Grundfreiheiten, einschließlich der Gedanken-, Gewissens-, Religions- oder Überzeugungsfreiheit, für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion“ zu achten.

Diese Schlussakte war ein wichtiges Mittel der Diplomatie und des operativen Handelns während des Ost-West Konflikts. In vielen sozialistischen Staaten entstanden sog. Helsinkigruppen, die den Protest gegen Menschenrechtsverletzungen nun mit dem von der Staatsführung selbst unterzeichneten Papier begründen konnten. Nach dem Ende des Kalten Krieges gewann im Rahmen der 1995 in OSZE umbenannten Organisation der dritte Korb immer mehr an Gewicht: Wahlbeobachtungen, Einsatz für Minderheitenrechte und Stärkung der Zivilgesellschaften wurden Schwerpunkte der Tätigkeit.

Die OSZE steht seit dem Zusammenbruch des Kommunismus in Osteuropa in zweifacher Hinsicht vor einem **schwierigen Adaptionsprozess**.

Zum einen muss sie sich den neuen **Herausforderungen** und Aufgaben stellen, die heute bereits von transnationalen Bedrohungen geprägt sind, wie z.B. Terrorismus. Zum anderen muss die OSZE auf die gewandelten politischen Konstellationen reagieren. Dies betrifft neben der **Erweiterung der NATO und der Europäischen Union (EU)** vor allem auch die Versuche Russlands, seinen Einfluss in den Staaten der ehemaligen Sowjetunion zu konsolidieren. **Russland** war zu Beginn der 1990er Jahre gegenüber der OSZE wohlwollend eingestellt, nicht zuletzt, um ein Gegengewicht zur NATO aufzubauen. Da sich dieses Vorhaben jedoch nicht realisieren ließ, trat Russland der OSZE immer skeptischer gegenüber und setzt sich seitdem vehement für Reformen ein. In verschiedenen Erklärungen wurden 2003 und 2004 **Kritikpunkte** aufgelistet: Die **einseitige Ausrichtung auf die menschliche Dimension** auf Kosten der wirtschaftlichen und der militärisch-politischen Dimensionen, die **geographische Asymmetrie** der Missionen, die alle auf dem Balkan oder dem Gebiet der früheren Sowjetunion tätig sind und die mit den Missionen verbundene **Einmischung in die inneren Angelegenheiten** von Teilnehmerstaaten.

Die Frage nach einer neuen Balance zwischen den Dimensionen, einem möglichen Ungleichgewicht der Aktivitätsschwerpunkte und die Sorge, die OSZE könne ihren Fokus und ihre Relevanz verlieren, wird auch in den westlichen Mitgliedsländern debattiert und ist Ausgangspunkt der aktuellen Reformdiskussionen. Nachdem bereits verschiedene Vorsitzländer Anstrengungen unternommen haben, wurde während des Ministertreffens in Sofia im Jahre **2004** die Notwendigkeit einer umfassenden Debatte über die Rolle der OSZE festgestellt und die **Einrichtung einer Gruppe bedeutender Personen („Panel of Eminent Persons“)** beschlossen, die einen Reformansatz für mehr Effektivität in der OSZE ausarbeiten sollte. Diese Gruppe legte Ende Juni 2005 ihren Bericht der Öffentlichkeit vor.

Dieser sieht vor allem **Handlungsbedarf** in zwei Bereichen, um die Effektivität der OSZE zu erhöhen. Als wichtigstes Ziel wurde genannt, dass alle sich einvernehmlich für die Standards und Ziele einsetzen, die die OSZE seit 1975 verfolgt. Alle Mitglieder müssten wieder stärker für einen **gemeinsamen Zweck** eintreten und ein Bewusstsein dafür entwickeln, dass sie in der Organisation gleichberechtigt sind. Die OSZE soll sich auf die **Arbeitsschwerpunkte** konzentrieren, in denen sie spezielle **Vorzüge** hat und wo sie einen **Mehrwert** beisteuern kann. Neben der Konzentration auf die Kernkompetenzen der OSZE wird auch eine bessere **Zusammenarbeit zwischen dem Sekretariat, den In-**

stitutionen und den Feldmissionen gefordert. Ferner sollte eine **stärkere politische Führungsebene** aufgebaut werden, um die Interessen und Aufgaben der OSZE präziser zu formulieren. Auch die **Zusammenarbeit** mit den Mitgliedsstaaten und anderen internationalen Organisationen, wie der NATO und den Vereinten Nationen (UNO), soll verbessert werden.

Als dringende Aufgabe wird die **strukturelle Reform** empfunden. Aus diesem Grund sieht der Bericht in vielen Bereichen Veränderungsbedarf. So soll die Stellung der OSZE – die keine Rechtspersönlichkeit hat – durch die Schaffung einer **Charta** oder eines Statuts deutlicher geklärt werden, die die grundlegenden Ziele der Organisation beschreibt, wie z.B.: bei der UNO. Auch besitzen die OSZE-Mitarbeiter keinen diplomatischen Status, was in Feldmissionen zu Komplikationen führen kann. Der Entscheidungsfindungsprozess der OSZE soll weiterhin auf dem **Konsensprinzip** basieren, das aber nicht durch Blockaden ausgenutzt werden soll. Die drei Dimensionen sollen sich auch in der Organisationsstruktur wieder finden, z.B. dass neben dem Ausschuss für Sicherheitsfragen auch Ausschüsse für die Fragen des zweiten und dritten Korbes gegründet werden sollten. Die Stellung des **Chairman-in-Office** (CIO) sowie des **Generalsekretärs** soll **gestärkt** werden. **Feldmissionen** sollen weiter einen Schwerpunkt bilden und noch effizienter gestaltet werden.

Auch die **Parlamentarische Versammlung der OSZE** hat einen Bericht vorgelegt, der sich mit der **Reform der OSZE** beschäftigt. Die Versammlung will nicht, dass die Stärkung der Aktivitäten in den Feldern Sicherheit und Wirtschaft auf Kosten der „Menschlichen Dimension“ gehen und bezeichnet Wahlbeobachtung als eine der politisch relevantesten und sichtbarsten Tätigkeiten der Organisation. Die hier erreichten Standards dürften nicht verwässert werden. Die Versammlung unterstützt strukturelle Reformen und will sich selbst stärker einbinden durch **Billigung des Budgets** und **Bestätigung der Nominierung des Generalsekretärs**. Außerdem sieht der Bericht eine stärkere Beteiligung der Versammlung im Umfeld der **Feldmissionen** vor. Die Parlamentarier haben sich immer wieder dafür ausgesprochen – so in ihrer Erklärung von Edinburgh 2004 – das **Prinzip der Einstimmigkeit** bei Abstimmungen zumindest in bestimmten Bereichen abzuschaffen.

(Lfd. Nr. 94/05 vom 05.01.2006)

Quellen:

- Azimov, A., OSCE at the Crossroads, in: International Affairs. A journal of World Politics, Diplomacy and International Relations 51 (2005), H. 5, S. 57-66.

- Dunay, Pál, Verbessern was zu verbessern ist – ignorieren, was nicht zu ändern ist: Zur Reform und zu den Aussichten der OSZE, in: OSZE-Jahrbuch 2004, 1. Aufl., Baden-Baden 2004, S. 43-61.
- Murphy, Richard, Slovenia takes over the helm. OSCE at crossroads, in: OSCE Magazine 2 (2005), H. 1, S. 4-8.
- OSCE/ Swiss Foundation for World Affairs (Hrsg.), Report. Colloquium on "The Future of the OSCE", Washington 2005.
- OSCE (Hrsg.), Common purpose. Towards a more effective OSCE. Final report and recommendations of the Panel of eminent persons on strengthening the effectiveness of the OSCE, in: <http://www.osce.org/documents/cio/2005/06/15432_en.pdf> am 01.09.2005.
- Veser, Reinhard, Das Gute ins Körbchen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01. August 2005.
- Zellner, Wolfgang, Managing Change in Europe. Evaluating the OSCE and its future role: Competencies, capabilities and missions (= CORE Working Paper, Nr. 13), Hamburg 2005.

Bildung – Wissenschaft – Kultur

Gesetzgebungskompetenzen in der Bildungspolitik

von Dr. Frank Raue, Enrico Schwarz, Fachbereich III

Ein Grund für das Scheitern der Arbeit der Föderalismuskommission im Dezember letzten Jahres war der Konflikt im bildungspolitischen Bereich. Rückenwind erhielten die Länder auch durch zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichtes zur Juniorprofessur und zu den Studiengebühren vom 27.07.2004 bzw. vom 26.01.2005.

Den Hintergrund dieser Debatte bildet neben Art. 91 a Abs. 1 Nr.1 GG Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG. Hiernach hat der Bund das Recht, Regelungen über allgemeine Grundsätze des Hochschulwesens als Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder zu erlassen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegt jedoch strengen Anforderungen. Da es sich um eine **Rahmengesetzgebungskompetenz** handelt, sind in Einzelheiten gehende und unmittelbar geltende Regelungen nur ausnahmsweise zulässig (Art. 75 Abs. 2 GG). Zudem bezieht sich Art. 75 Abs. 1 Nr. 1a GG von vornherein nur auf die „**allgemeinen Grundsätze** des Hochschulwesens“. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht schließlich nur, wie sich aus der Bezugnahme von Art. 75 Abs. 1 S.1 GG auf Art. 72 GG ergibt, wenn und soweit die Voraussetzungen der sog. **Erforderlichkeitsklausel** vorliegen, d.h., wenn und soweit Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Diese Voraussetzungen hat das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen zu Juniorprofessuren und zu den Studiengebühren präzisiert.

Bei der **Juniorprofessur**-Entscheidung stand die Frage im Vordergrund, inwieweit der Bund gem. Art. 75 Abs. 2 GG in Einzelheiten geltende Regelungen erlassen darf. Eine Juniorprofessur war eine 2002 in das Hochschulrahmengesetz aufgenommene Regelung, die es jungen Wissenschaftlern mit herausragender Promotionsleistung ermöglichen soll-

te, ohne die in Deutschland bisher übliche Habilitation Hochschulprofessuren erhalten zu können. Sie sollte dem wissenschaftlichen Nachwuchs bereits mit Anfang des dreißigsten Lebensjahres die Möglichkeit zu eigenverantwortlicher Forschung und Lehre geben. Nach Auffassung des Bundesgesetzgebers handelte es sich bei diesen Regelungen gemessen am Umfang und an den Materien des Hochschulrahmengesetzes sowohl quantitativ wie qualitativ um Ausnahmefälle i.S.d Art. 75 Abs. 2 GG. Dem widersprach das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 27.07.2004. Die Vorschriften über die Juniorprofessur seien keine Ausnahmen i.S.d. Art. 75 Abs. 2 GG. Ein Ausnahmefall i.S.v. Art. 75 Abs. 2 GG liege nur dann vor, wenn die Rahmenvorschriften ohne die in Einzelheiten gehenden oder unmittelbar geltenden Regelungen verständigerweise nicht erlassen werden könnten, diese also schlechthin unerlässlich seien. Das sei bei den Regelungen über die Juniorprofessur nicht der Fall.

Mit seinem Urteil vom 26.01.2005 über die **Studiengebühren** stellte der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts fest, dass die vom Bund im Hochschulrahmengesetz festgeschriebene Verpflichtung der Länder auf den Grundsatz der Gebührenfreiheit des Erststudiums gegen Art. 72 Abs. 2 GG, dessen Voraussetzungen, wie gesehen, auch bei der Inanspruchnahme der Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Abs. 1 Nr.1a GG vorliegen müssen, verstößt und insoweit nichtig ist. Die Regelung hatte nach Auffassung des Bundesgesetzgebers Grundsatzcharakter. Mit ihr sollte die Zielsetzung des Art. 72 Abs. 2 GG, gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen, verwirklicht werden. Das Bundesverfassungsgericht war hingegen der Ansicht, dass die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG nicht vorlagen. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sei eine bundesgesetzliche Regelung erst dann erforderlich, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. Gegenwärtig sei eine solche Gefahr nicht zu erblicken. Dies gelte, soweit die Länder bei der Einführung von Studiengebühren auf die Wahrung gleicher Bildungschancen achten und Belangen einkommensschwacher Bevölkerungskreise angemessen Rechnung tragen. Die Einführung von Studiengebühren falle allein in die Kompetenz der Länder, die – unter Berücksichtigung der Sozialverantwortung – volle Gestaltungsfreiheit hätten. Denn ein besonderes rechtfertigendes Interesse an bundeseinheitlicher Regelung ergebe sich nicht bereits aus dem Anliegen, möglichst breiten Kreisen der Bevölkerung den Zugang zum Hochschulstudium

zu eröffnen und diesbezügliche Barrieren abzubauen oder gar nicht erst zu errichten.

(Lfd. Nr. 25/05 vom 03.05.2005)

Quellen / weiterführende Literatur:

- BVerfG, 2 BvF 2/02 vom 27.07.2004, in: NJW 2004, S.2803 ff. (Juniorprofessur).
- BVerfG, 2 BvF 1/03 vom 26.01.2005, in: NJW 2005, S.493 ff. (Studiengebühren).
- BVerfG, 1 BvR 636/02, in: NJW 2004, S.2363 ff.
- Sannwald, Rüdiger, Kommentierung zu Art. 75 GG, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage, Bonn 2004.
- Umbach/Clemens, Kommentierung zu Art. 75 GG, in: dies. (Hrsg.), Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar Band II, Art. 38-146 GG, Heidelberg 2002.

Bergen – Fortführung des Bologna-Prozesses in Norwegen

von Gregor Strate, Claudia Hirschel, Fachbereich VIII

Hintergründe

Der Bologna-Prozess (BP) strebt die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Hochschulraums bis zum Jahr 2010 an, um durch den stärkeren Zusammenschluss das vorhandene Wissenspotential optimal nutzen zu können. Die europäischen Hochschulen sollen sich in einem internationalen Wettbewerb um die besten Köpfe bewähren. Der Bologna-Prozess ist ein wichtiger Aspekt der im März 2000 kreierte Lisbon-Strategie, mit der die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt werden soll.

Entstehung und inhaltliche Entwicklung

Den Auftakt des BP bildet die **Sorbonne-Deklaration** vom 25. Mai 1998, die von den Bildungsministern aus Deutschland, Frankreich, Italien und dem Vereinigten Königreich initiiert wurde. Ihr Hauptanliegen war der Abbau von Mobilitätshemmnissen und die Schaffung von Grundlagen für eine verbesserte europäische Zusammenarbeit in der Hochschulentwicklung. Am 19. Juni 1999 wurde die **Bologna-Erklärung** von 31 Ministern und Ministerinnen aus 29 Mitgliedstaaten unterzeichnet. Diese beinhaltet als wichtigste Ziele die Schaffung ei-

nes Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse sowie eines zweistufigen Systems von Studienabschlüssen (undergraduate/graduate), die Einführung eines Leistungspunktesystems nach dem European Credit Transfer System (ECTS-Modell) und die Förderung der Mobilität durch Beseitigung von Mobilitätshindernissen. Zugleich ging es um die Stärkung der Zusammenarbeit durch Qualitätssicherung sowie die Förderung der europäischen Dimension der Hochschulausbildung.

Am 19. Mai 2001 schloss sich hieran als erste Nachfolgekonferenz das **Prager Communiqué** mit 33 europäischen Unterzeichnerstaaten an. In Prag wurden die in der Bologna-Erklärung festgelegten Ziele bekräftigt und als weitere Ziele die aktive Einbindung der European University Association (EUA) und der National Unions of Students in Europe (ESIB) formuliert. Weiterhin betonte man die Bedeutung des lebenslangen Lernens, die Einbindung der Studierenden und die Steigerung der Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Hochschulrahmens. Dies beinhaltet auch die „transnational education“. Zudem wurden Kroatien, Türkei und Zypern als neue Mitglieder aufgenommen. Es wurde vereinbart, dass der BP allen Ländern offen steht, die zur Teilnahme an den EU-Bildungsprogrammen SOKRATES, LEONARDO DA VINCI, TEMPUS/CARDS und TEMPUS/TACIS berechtigt sind.

Daran schloss sich am 18./19. September 2003 das **Berliner Communiqué** als zweite Folgekonferenz an. Sie leitete die Errichtung eines Qualitätssicherungssystems ein und beschloss die Einführung eines zweistufigen Systems von Studienabschlüssen (Bachelor und Master), die Anerkennung von Studienabschlüssen und -abschnitten sowie eine dritte Bildungsstufe (Doktorat) bis zum Jahr 2005. Festgelegt wurde dabei auch, dass allen Hochschulabsolventinnen und -absolventen automatisch und gebührenfrei der Diplommzusatz Diploma Supplement (DS) in einer in Europa weit verbreiteten Sprache auszustellen sei. An diesem Communiqué nahmen bereits über 40 Mitgliedstaaten teil, darunter auch die Staaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, der Heilige Stuhl, Russland, Serbien und Montenegro, die Republik Mazedonien sowie das Fürstentum Andorra. Die Aufnahmeklausel wurde modifiziert.

Aktueller Stand in Deutschland

Zur Vorbereitung der vom **19.-20. Mai 2005** stattfindenden **dritten Nachfolgekonferenz im norwegischen Bergen** sollten bis Mitte Januar 2005 alle am BP beteiligten Staaten ihre Statusberichte zur Bestandsaufnahme einreichen, um eine detaillierte Ist-Analyse und weitere Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Bologna-Ziele erstellen

zu können. Die Arbeitsgruppe „Fortführung des Bologna-Prozesses“ berät über aktuelle Entwicklungen und praktische Probleme der Umsetzung und bereitet Beschlussfassungen vor. Zur organisatorischen Unterstützung der Einführung des neuen Studiensystems baut die Hochschulrektorenkonferenz ein **Bologna-Kompetenzzentrum** auf, das mit 4,4 Mio. Euro durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert wird. Der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD) unterstützt das vom BMBF und der EU finanzierte EU-Projekt „Promoting Bologna in Germany“.

Die nationale Qualitätssicherung wird über die **Akkreditierung** von Studienprogrammen, Institutionen und weitere Qualitätssicherungsverfahren in der Lehre sowie über **Evaluation** sichergestellt. Das Augenmerk liegt dabei neben der Erhöhung der Transparenz und Vergleichbarkeit des Studienangebots auf der Erarbeitung von Ziellinien. In Deutschland ist das Akkreditierungssystem dezentral organisiert. Der Akkreditierungsrat als Stiftung des öffentlichen Rechts trägt dabei die Verantwortung für vergleichbare Qualitätsstandards, indem er die Akkreditierung von Agenturen vornimmt, die ihrerseits die Akkreditierung von Studiengängen nach einem formalisierten, objektivierbaren Verfahren durchführen. Die Akkreditierung von Institutionen im Bereich nicht-staatlicher Hochschulen obliegt dem Wissenschaftsrat. Bei der Akkreditierung von Doppeldiplomen und Joint Degrees besteht noch Klärungsbedarf. Hinsichtlich der Qualitätssicherung sowie der Anerkennung der Abschlüsse werden staatliche und staatlich anerkannte (nicht-staatliche) Hochschulen gleichbehandelt. Das **Projekt Qualitätssicherung** als Bund-/ Länderinitiative dient dem Austausch von Informationen und wird bis zum Jahr 2006 mit jährlich mehr als einer halben Mio. Euro gefördert.

Im Jahr 2002 wurden durch das 5. Hochschulrahmenänderungsgesetz die Bachelor- und Masterstudiengänge in das Regelangebot der Hochschulen überführt. Sie machen inzwischen 26,3% des gesamten Studienangebots aus und konzentrieren sich auf die Fächer Wirtschaftswissenschaften, Informatik und Ingenieurwissenschaften. Hiermit war eine inhaltliche und strukturelle Reform (Module) verbunden. Die Übernahme von Bachelor- und Masterstudiengängen in das Regelangebot wird auch für Studiengänge mit kirchlichen Prüfungen sowie für die beiden Hochschulen der Bundeswehr diskutiert, obwohl hier Diskrepanzen zum allgemeinen Hochschulsystem bestehen. Die Universitäten der Bundeswehr sind grundsätzlich nur Offizieren und Offiziersanwärtern sowie ausländischen Soldaten mit vergleichbaren Dienstgraden zugänglich. Aufgrund ihrer Anlage als Campusuniversitäten mit Trimesterregelung und Kleingruppenprinzip haben sie bereits jetzt

schon deutlich kürzere Studienzeiten. Bei Staatsexamensstudiengängen wurde bisher noch keine Umstellung auf gestufte Studienstrukturen vorgenommen.

In der öffentlichen Diskussion um das neue Abschlussystem ist die Kritik geäußert worden, dass die umfassende Gestaltungsfreiheit mit Kombination verschiedener Module die erforderlichen Kernqualifikationen gefährden könnte. Teilweise wird eine Minderqualifizierung des Studiums unterstellt, weil sie als gleichwertig mit einer betrieblichen Ausbildung angesehen wird. Andere befürchten eine Verdrängung des humanistischen Bildungsideals zugunsten einer vollständigen Ökonomisierung der Hochschulbildung. Die Reaktionen des Arbeitsmarkts auf die neuen Abschlüsse sind bisher noch nicht abzusehen. Skeptisch sind vor allem kleinere Betriebe.

Seit **Einführung des ECTS** sind fast 2/3 der Bachelor- und Masterstudiengänge international kompatibel. Die Einführung des ECTS-Modells wurde zwischen 2001-2004 im Rahmen eines Modellversuchs mit 3,824 Mio. Euro von Bund und Ländern unterstützt. Seit 2005 wird den Hochschulzeugnissen das DS automatisch beigelegt. Die angestrebte Mobilität von Studierenden und Wissenschaftlern in Europa wird durch das **Ausbildungsförderungsreformgesetz** gefördert. Damit können z.B. Ausbildungsförderleistungen wie BAföG auch während eines Studiums im Ausland in Anspruch genommen werden. In der Doktorandenausbildung werden seit 1998 verstärkt strukturierte, kooperative Formen der Doktorandenausbildung angeboten. Daneben existieren binationale Promotionsverfahren, die in der gemeinsamen Verantwortung zweier Hochschulen liegen (Cotutelle-de-thèse-Verfahren). Daran nehmen in Deutschland ca. 5% der Doktoranden teil.

(Lfd. Nr. 30/05 vom 18.05.2005)

Quellen:

- BM:BWK, „Der europäische Hochschulraum“, <http://www.bmbwk.gv.at/europa/bp/hochschul.xml?style=text>.
- BMBF, „Der Bologna-Prozess“, <http://www.bmbf.de/de/3336.php>.
- Europäische Kommission, „Der Bologna-Prozess Nächste Station Bergen 2005“, http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/bologna/bologna_de.html.
- Bericht zur Realisierung der Ziele des Bologna-Prozesses, Unterrichtung durch die Bundesregierung, Drucksache 15/5286 vom 11.04.2005.

UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt

von Dr. Otto Singer, Fachbereich X

Die 33. Generalkonferenz der UNESCO (Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation) hat am 20. Oktober 2005 das Übereinkommen zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen verabschiedet („**Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions**“). Die internationale Gemeinschaft hat mit diesem Text erstmalig umfassende Grundsätze und Regeln zum Umgang mit den Problemen der kulturellen Vielfalt festgelegt. Mit dem Übereinkommen soll eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage für das Recht aller Staaten auf eine eigenständige Kulturpolitik geschaffen werden. Großbritannien sprach als EU-Präsidentschaft im Namen der 25 EU-Mitglieder von einer „neuen Magna Charta für Kultur“. Bei nur zwei Gegenstimmen (USA, Israel) und vier Enthaltungen (Australien, Honduras, Nicaragua, Liberia) hat eine große Mehrheit von 148 Staaten für dieses Instrument zum Schutz der kulturellen Vielfalt gestimmt. Der verabschiedete Text ist in englischer Sprache auf der Homepage der UNESCO abrufbar, eine offizielle **deutsche Übersetzung** ist noch nicht vorhanden.

Die Konvention ist von der Überzeugung geprägt, dass die Globalisierungsprozesse – auch wenn sie neue Möglichkeiten für eine verstärkte Interaktion zwischen den Kulturen schaffen – eine Bedrohung der Vielfalt darstellen und zu einer Verarmung kultureller Ausdrucksformen führen können. Die allgemeine Zielsetzung der Konvention lautet deshalb, das Prinzip der kulturellen Vielfalt in allen Politikfeldern als **Querschnittsaufgabe** zu behandeln. Die Konvention, die eine Reihe nationaler und internationaler Rechte und Pflichten zum Schutz und zur Förderung kultureller Vielfalt festlegt will sicherstellen, dass die Staaten auch weiterhin die Möglichkeit haben, aktive Politik zur Förderung der kulturellen Vielfalt zu betreiben (z. B. Quotenvorgaben, Filmförderung) und wendet sich gegen Bestrebungen, die Märkte der Kulturindustrie wie andere Dienstleistungen zu liberalisieren. Die Konvention bekräftigt in Artikel 6 die besondere Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Hinzu kommen Maßnahmen, Non-Profit-Organisationen und Einrichtungen des öffentlichen Medien- und Kulturbereiches zu fördern und zu unterstützen. Daneben steht gleichzeitig die Verpflichtung, die kulturelle Vielfalt auch auf globaler Ebene zu schützen und zu fördern. Die entwickelten Länder sollen den **Entwicklungsländern** eine Vorzugs-

behandlung gewähren („Preferential treatment“). Ein weiterer Punkt ist das **Verhältnis zu anderen völkerrechtlichen Instrumenten**: Die UNESCO-Konvention bewirkt keine Änderung anderer Abkommen (z. B. WTO-Abkommen), sie soll aber die Unterzeichnerstaaten verpflichten, die Ziele der kulturellen Vielfalt und die Bestimmungen der Konvention auch bei Handelsregelungen zu berücksichtigen.

In **Deutschland** wurde die Verabschiedung des Abkommens mit großer Zustimmung begrüßt. Dazu beigetragen hat eine von der deutschen UNESCO-Kommission initiierten „Koalition Kulturelle Vielfalt“. Auch die **Bundesregierung** hat sich aktiv an der Erarbeitung der Konvention beteiligt: Deutschland war 2004 Mitglied des UNESCO-Exekutivrates und stellte mit Botschafter Hans-Heinrich Wrede auch den Vorsitzenden dieses Leitungsgremiums der Organisation. Zum Festakt des 60. Jahrestages der Gründung der UNESCO sprach **Bundespräsident** Horst Köhler auf persönliche Einladung von UNESCO-Generaldirektor Matsuura am 5. Oktober 2005 vor der 33. Generalkonferenz der UNESCO. Der **Deutsche Bundestag** hat davor auf seiner 126. Sitzung am 23. September 2004 die Schaffung eines internationalen Instruments zum Schutz der kulturellen Vielfalt unterstützt.

Die **USA**, die neben Israel gegen das Abkommen gestimmt haben, befürchten gravierende Nachteile für Handel und kulturelle Freiheit. Louise Oliver, die US-Botschafterin bei der UNESCO, bezeichnete die USA als die Gesellschaft mit der größten kulturellen Vielfalt für die Freiheit, wozu die Handelsfreiheit und der Schutz des geistigen Eigentums ebenso gehöre wie der freie Fluss der Information. Die verabschiedete Konvention sei mit diesen Prinzipien nicht vereinbar. Das Abkommen trage zum Aufbau von Handelsbarrieren bei Kulturexporten wie Filmen oder Pop-Musik bei und könne indirekt die freie Meinungsäußerung einschränken. Die Konvention könne darüber hinaus die Errichtung von Handelsschranken durch autoritäre Regime begünstigen und sei auch nicht geeignet, den kulturellen Austausch und die individuelle Freiheit zu fördern.

Der nächste Schritt nach der Verabschiedung auf der Generalkonferenz der UNESCO ist die Umsetzung der Konvention. Die Konvention wird drei Monate nach der **Ratifizierung** durch mindestens 30 Mitgliedsstaaten der UNESCO in Kraft treten. Auch **Deutschland** will das Abkommen ratifizieren: CDU/CSU und SPD haben sich im Rahmen der Koalitionsvereinbarungen darauf verständigt, dass Deutschland diesem Abkommen beitreten soll. Die **Bundesregierung** wird voraussichtlich einen Entwurf für ein Zustimmungsgesetz vorlegen, der den gesetzgebenden

Körperschaften – Bundesrat und Bundestag – zugeleitet wird. Entsprechend der „Lindauer Absprache“ bedarf es dazu der Vorabeteiligung der **Länder** (Bund-Länder-Abstimmung bei völkerrechtlich verbindlichen Abkommen). In diesem Verfahren wird auch zu klären sein, inwieweit zusätzliche Regelungen auf den verschiedenen staatlichen Ebenen zur Umsetzung des Abkommens in Deutschland benötigt werden. Aufgrund dieses Abstimmungsverfahrens wird mit der endgültigen Ratifizierung des Abkommens in Deutschland kaum vor Ende 2006 zu rechnen sein.

Die **Europäische Union** will das Abkommen ebenfalls ratifizieren. Die EU-Kommission wird dazu einen entsprechenden Vorschlag für einen Beschluss des Rates vorlegen. Die Einleitung des Prozesses zur Ratifizierung der UNESCO-Konvention durch die Europäische Union signalisiert das Engagement der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten zugunsten der kulturellen Vielfalt. Die Ratifizierung durch die Europäische Union wäre die konsequente Weiterführung ihrer bisherigen Mitwirkung an den Verhandlungen. Unterstützt wurde dieser Prozess insbesondere durch das **Europäische Parlament**, das in mehreren Entschlüssen die Schaffung eines internationalen Instruments zum Schutz der kulturellen Vielfalt gefordert hatte.

(Lfd. Nr. 91/05 vom 07.12.2005)

Quellen:

- Beschluss des Deutschen Bundestages zur Schaffung eines internationalen Instruments zum Schutz der kulturellen Vielfalt vom 23.9.2004 (Dokumentation von Antrag, Beschlussempfehlung und Plenardebatte). Abrufbar unter http://www.unesco.de/c_arbeitsgebiete/kv_bundestag.htm [Stand 05.12.2005].
- Deutsche UNESCO-Kommission (2005). UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt verabschiedet (Presse-mitteilung 21.10.2005). Abrufbar unter www.unesco.de/pdf/ua44-05.pdf [Stand 05.12.2005].
- CDU/CSU und SPD (2005). Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (11. November 2005). Abrufbar unter http://www.spd.de/servlet/PB/show/1589444/111105_Koalitionsvertrag.pdf [Stand 05.12.2005].
- EU-KOMMISSION (2005). UNESCO verabschiedet Konvention zur kulturellen Vielfalt (MEMO/05/387 vom 21.10.2005).
- EU-Parlament (2005). Entschließung des Europäischen Parlaments zur Ausarbeitung eines Übereinkommens über den Schutz der Vielfalt kultureller Inhalte und künstlerischer Ausdrucksformen (verabschiedet am 14.4.2005, P6_TA(2005)0135).
- Köhler, Horst (2005). Vielfalt, Partnerschaft, Respekt (Rede von Bundespräsident Horst Köhler aus Anlass des 60. Jahrestages der Gründung der UNESCO am 5. Oktober 2005 in Paris). Abrufbar unter www.bundespraesident.de/Anlage/original_626820/Rede-UNESCO.pdf [05.12.2005].

- UNESCO (2005). Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions http://www.unesco.org/culture/culturaldiversity/convention_en.pdf [Stand 01.12.2005].
- U.S. Mission to UNESCO (2005). U.S. Statements at the 33rd UNESCO General Conference <http://www.amb-usa.fr/usunesco/> [Stand 05.12.2005].

Energie – Technologie – Naturwissenschaft

Funkchips – „Radio Frequency Identification“ (RFID)

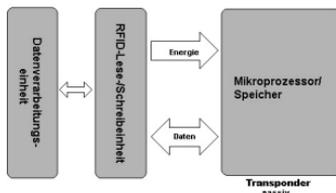
von Gregor Strate, Jan Kersten, Fachbereich VIII

Radio Frequency Identification (RFID) ist ein System, mit dem Objekte durch kontakt- und sichtsloses Auslesen von Daten über Funk identifiziert werden können. Diese Technologie befindet sich in verschiedenen Lebensbereichen bereits im Einsatz und soll noch weiter ausgebaut werden.

Technische Voraussetzungen und Funktionsweise

Ein Funkchip setzt sich aus zwei Komponenten zusammen. Zum einen aus dem so genannten Transponder, bestehend aus einem miniaturisierten Chip (0,23 mm), auf dem elektronische Daten gespeichert sind, sowie einer Antenne in Spulen- oder Dipolform.

Die zweite Komponente ist das so genannte Lesegerät, das über eine Lese/Schreibeinheit mit Antenne und eine Schnittstelle zum Weiterleiten von Daten verfügt. Die Kommunikation zwischen Lesegerät und Transponder (auch „Tag“ genannt) erfolgt über Radiowellen. Das Lesegerät kann auf dem „Tag“ gespeicherte Daten auslesen und auswerten. Bei Verwendung wiederbeschreibbarer „Tags“ können diese Informationen ggf. durch das Schreibgerät geändert werden. Es gibt verschiedene Arten von „Tags“. Aktive Transponder verfügen über eine eigene Energieversorgung und können Daten selbstständig aussenden. Passive Transponder hingegen werden durch ein vom Lesegerät ausgestrahltes elektromagnetisches Feld mit induktiver Spannung versorgt. Die Produktionskosten für passive „Tags“ bewegen sich im Centbereich, während aktive Transponder bis zu zweistellige Eurobeträge kosten können. Die Reichweite zwischen Lesegerät und „Tag“ richtet sich nach Bauform und genutztem Frequenzbereich. Sie reicht von wenigen Zentimetern im Niederfrequenzbereich mit passiven „Tags“ bis zu 1000 Metern im Mikrowellenbereich mit aktiven „Tags“.



Entwicklungsgeschichte

Frühe Versuche mit RFID wurden bereits während der 50er Jahre durchgeführt. Ersten kommerziellen Einsatz erfuhr diese Technologie im Laufe der 60er Jahre als Warensicherungssystem in Form von 1 Bit Informationseinheiten (vorhanden/nicht vorhanden). Dieses einfache Prinzip der Electronic Article Surveillance (EAS) wird auch heute noch im Einzelhandel eingesetzt. Während der 70er Jahre wurde RFID weiter entwickelt und die Speicherung mehrerer Informationseinheiten ermöglicht. In Deutschland wurde RFID z.B. zur Kennzeichnung von Haus- und Nutztieren verwendet. Mehrere Bundesstaaten der USA sowie Norwegen führten während der 80er Jahre RFID in ihre Mautsysteme ein. Im Laufe der 90er Jahre wurden neue Einsatzgebiete für RFID erschlossen, wie z.B. Zugangskontrollen, Tankkarten, elektronische Wegfahrsperrungen etc. In den letzten Jahren waren ein starker Preisrückgang sowie ein Trend zu immer kleineren Bauformen der „Tags“ zu beobachten. Mittlerweile ist es möglich, RFID-Transponder optisch unauffällig in jegliche Verbrauchsgegenstände, selbst in Papier, einzuarbeiten.

Einsatzmöglichkeiten

Für Funkchips existieren zahlreiche Einsatzfelder. Der Rat der Europäischen Union hat am 10.12.2004 beschlossen, bis spätestens Anfang 2008 Gesichtsbilder und Fingerabdrücke in Ausweisdokumente aufzunehmen. Einem Vorschlag der Europäischen Kommission folgend sollen diese Daten auf RFID „Tags“ gespeichert werden. Des Weiteren plant die Europäische Zentralbank den Einsatz von RFID in Banknoten. Die dort implementierten „Tags“ sollen Daten über Seriennummer, Druckerei sowie Nominalwert enthalten. Dies soll der Identifizierung von Falschgeld und Auffindung von Banknoten aus Überfällen, Erpressungen u.ä. dienen. Dann könnte es auch möglich sein, grenzüberschreitenden Bargeldverkehr (Schwarzgeld) kontakt- und sichtslos zu kontrollieren. Im Rahmen der Fußball WM 2006 in Deutschland sollen in Eintrittskarten eingebaute „Tags“ Fälschungen und mittels der gespeicherten Karteninhaberdaten die Entstehung eines Zweitmarktes verhindern. Besondere Bedeutung erlangt RFID schon heute im Logistikbereich. Mit Transpondern ausgestattete Waren können automatisch überwacht, verfolgt und zugeordnet werden. Der Flughafenbetreiber Frankfurt Airport AG nutzt RFID z.B. um Brandschutzklappen zu warten und die Ausweise des Wartungspersonals zu identifizieren. Damit kann der gesamte Wartungsablauf erfasst und ggf. zurückverfolgt werden. Geplant ist zudem die Ausstattung aller Gepäckstücke mit RFID-

Transpondern, um Fehlerquoten in logistischen Abläufen zu verringern. Der Handel möchte sämtliche Produkte mit RFID „Tags“ ausstatten. Auf diesen soll ein Elektronischer Produktcode (EPC) gespeichert werden. EPC ist eine Weiterentwicklung der Europäischen Artikelnummer (EAN) und hat gegenüber dem bisherigen Strichcodeverfahren den Vorteil, dass nicht nur eine Produktgruppe, sondern **jedes einzelne Produkt** weltweit eindeutig identifizierbar ist. In Verbindung mit personenbezogenen RFID-Kundenkarten können Zahlungen ohne Kassenspersonal durchgeführt, Regal- und Lagerbestände stets automatisch kontrolliert werden.

Chancen und Risiken

RFID eröffnet erhebliche ökonomische Chancen für nahezu alle Wirtschaftszweige. Ein Großteil heute noch manuell getätigter Prozesse könnte automatisiert und so Lohnkosten gesenkt werden. Ausbleibende Logistikprobleme (Fehllieferungen, Fehlbestände, Bestandsverluste) versprechen darüber hinaus Kostenersparnis. Ökonomen sagen der RFID-Industrie eine große Zukunft voraus. Es wird prognostiziert, dass die RFID-Investitionen des Handels von 15 EU-Ländern von ca. 285 Mio. € (2004) auf etwa 2.594 Mio. € (2008) ansteigen werden. Allein in Deutschland wird für diesen Zeitraum eine Steigerungsrate von ca. 550 % erwartet. Durch Identifizierbarkeit einzelner Produkte und Kunden könnte individuelles Kaufverhalten durch individualisiertes Marketing unterstützt werden. Die auf den „Tags“ enthaltenen Daten könnten durch intelligente Haushaltsgeräte verarbeitet werden, z.B. im Zusammenhang mit Mindesthaltbarkeitsdaten bei Lebensmitteln.

Es werden jedoch auch datenschutzrechtliche Bedenken geäußert. Die auf „Tags“ gespeicherten Daten sind auslesbar, kopierbar und manipulierbar. Da diese Informationen praktisch stets verfügbar sind, wird die Frage aufgeworfen, inwieweit der Träger von „Tags“ noch „Herr seiner Daten“; d.h. sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung noch gewährleistet ist. Bei bereits personenbezogenen abgespeicherten Daten könnten mittels Auslesen und anschließendem Übertragen auf Blanko-„Tags“ Identitäten „simuliert“ werden. Dies weist insbesondere im Zusammenhang mit Ausweisdokumenten, Eintrittskontrollen und Kundenidentifikation per RFID-Kundenkarte erhebliches Missbrauchspotenzial auf. Personenunabhängig gespeicherte Daten, wie beispielsweise EPC an Waren, sind zwar zunächst unbedenklich, können aber personenbeziehbar werden. Zahlt der Kunde im Einzelhandel bargeldlos per EC- oder Kundenkarte, ist ein Bezug zwischen Ware und Person hergestellt. Viele Firmen planen, sämtliche EPC in Datenbanksystemen zu speichern (Object Name System), um den Warenverkehr weltweit zu-

rückverfolgen zu können. Datenschützer warnen schon heute vor erheblichen Missbrauchsgefahren, da es mit RFID-Scanner-Systemen möglich sei, komplexe Bewegungsprofile von Personen herzustellen (Tracking).

(Lfd. Nr. 15/05 vom 21.03.2005)

Quellen:

- Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage der FDP-Fraktion (BT-Drucksache 15/3190 vom 26.05.2004).
- Rat der Europäischen Union. Ratsverordnung 15152/04 vom 10.12.2004.
- Radiofrequenzidentifikation. In: Brockhaus (2002) – Die Enzyklopädie in 24 Bänden, 20. Auflage.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2004). Risiken und Chancen des Einsatzes von RFID-Systemen, <http://www.bsi.bund.de/fachthem/rfid/RIKCHA.pdf>
- C.Schulzki-Haddouti. Funkchips machen Handel schneller und sicherer, In: VDI-Nachrichten, 04.03.2005, S.17.

Grüne, Rote, Weiße und Graue Gentechnik

von Dr. Christine Steinhoff, Fachbereich VIII

Seit Jahren sind verschiedene Gebiete der Gentechnik immer wieder Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Zur Abgrenzung der Anwendungsgebiete v.a. in Landwirtschaft, Medizin und Ökologie haben sich in Politik, Medien und Öffentlichkeit – weniger in der Wissenschaft – die Farbbezeichnungen **Grün, Rot, Weiß und Grau** etabliert, wobei die Abgrenzungen nicht immer eindeutig sind.

Bio- und Gentechnologie

Biotechnologie ist ein Anwendungsgebiet, das biologische Systeme zur Stoffumwandlung, Stoffneusynthese und Stoffproduktion einsetzt. Diese Verfahren sind nicht grundsätzlich neu. Bereits im 5. Jahrtausend v. Chr. wurde in gewerblich betriebenen Brauereien Bier hergestellt (Fermentation). Bei der Herstellung von Bier wird durch Enzyme Stärke in Zucker gespalten und später teilweise in Alkohol umgesetzt (Gärprozess). Weitere Anwendungsgebiete waren die Herstellung von Wein, Essig, Sauerteig sowie länger haltbare Milch. Seit 1943 wird in großem

Maßstab Penicillin biotechnisch hergestellt. Damit hat die Biotechnologie eine neue weit reichende Bedeutung gewonnen.

In der Biotechnologie verwendet man unterschiedliche Methoden, beispielsweise mikrobiologische und biochemische. Seit der Strukturaufklärung der Erbsubstanz (DNA) 1953 werden auch gentechnologische Methoden entwickelt. Insofern stellt die **Gentechnologie** eine junge Teildisziplin der Biotechnologie dar. Sie lässt erstmals eine gezielte und kontrollierte Veränderung von Genen in Menschen, Tieren, Pflanzen, Bakterien etc. zu. Gentechnologische Verfahren werden sowohl zur Erforschung der Erbsubstanz selbst als auch zu ihrer gezielten Veränderung eingesetzt.

Grüne Gentechnik

Mit diesem Begriff werden gentechnologische Verfahren bezeichnet, die in der **Landwirtschaft** eingesetzt werden. Die Anwendungsgebiete sind vielfältig. Allerdings sind Bezeichnungen wie „Gen-Getreide“, „Gen-Banane“, „Gen-Baumwolle“, „Gen-Mais“ oder „Gen-Reis“ insofern verkürzend, als sie fälschlicherweise suggerieren, „herkömmliche“ Baumwolle, Bananen und Reis etc. würden keine Gene enthalten.

Mittels gentechnologischer Verfahren werden ausgewählte Pflanzen derart verändert, dass sie entweder in erhöhtem Maße Eiweiße, Kohlenhydrate und andere Nährstoffe bilden oder eine Resistenz gegen Insekten, Pilze, Unkraut o.a. entwickeln. Dadurch kann der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und anderen Chemikalien stark reduziert werden. Im Gegensatz zur flächendeckenden Behandlung durch Pflanzenschutzmittel, die auch Boden und Umgebung belasten, wird die genetische Veränderung gezielt an der Pflanze vorgenommen. Allerdings besteht die Gefahr, dass z.B. Insekten eine Resistenz entwickeln. Diese Gefahr ist allerdings auch beim Einsatz von Insektiziden gegeben. Zudem besteht in einem gewissen Ausmaß die Möglichkeit der Auskreuzung, d.h. die Übertragung von Genen zwischen verschiedenen Pflanzen. Die Auswirkungen des landwirtschaftlichen Anbaus gentechnisch veränderter Pflanzen werden derzeit kontrovers diskutiert.

Ein weiteres Anwendungsgebiet ist die Herstellung nachwachsender Rohstoffe wie Rapsöl, Bioplastik oder Kartoffelsorten mit veränderter Stärkezusammensetzung aus gentechnisch veränderten Pflanzen. Pflanzen können gentechnologisch auch derart verändert werden, dass sie medizinische Wirkstoffe herstellen. Bislang wurden Biopharmaka in Bakterien, Hefen und Säugetierzellen erzeugt (sog. **Molecular Pharming**). Durch sog. **Molecular Farming** werden nun gentechnisch veränderte Pflanzen erzeugt, die z.B. Hepatitis Impfstoffe herstellen.

Die Impfstoffe können nach der Ernte aus den Pflanzen gewonnen werden. Dadurch verringern sich auch die Produktionskosten für Arzneimittel.

Rote Gentechnik

Unter dieser Bezeichnung versteht man die Anwendung gentechnologischer Verfahren in der **Medizin**. Hierbei geht es vornehmlich um die Entwicklung von diagnostischen und therapeutischen Methoden sowie um die Entwicklung neuartiger Arzneimittel. Menschliches Insulin kann beispielsweise mit Hilfe genmanipulierter Bakterien hergestellt werden. Im Hinblick auf die Verträglichkeit stellt dies einen deutlichen Vorteil gegenüber dem ebenfalls verwendeten Rinderinsulin dar.

Im Bereich der medizinischen Diagnostik kann man durch Untersuchung des Erbguts in verschiedenen Stadien des Lebens eine Vielzahl von Krankheiten nachweisen. Durch gentherapeutische Verfahren sind aber auch direkte Eingriffe in das Erbgut möglich. Bislang zeigen nur wenige Studien einen langfristigen Erfolg.

Derzeit werden die Möglichkeiten von „therapeutischem Klonen“ kontrovers diskutiert, insbesondere die Verwendung embryonaler bzw. adulter Stammzellen, um bislang nicht heilbare Krankheiten in Zukunft behandeln zu können.

Laut Emnid-Umfrage im Auftrag des Verbands Forschender Arzneimittelhersteller im Jahr 2002 haben 62 % der deutschen Bevölkerung gegen die Einnahme gentechnisch hergestellter Medikamente keine Bedenken, 7 % lehnen sie ab. Demgegenüber stehen laut Emnid-Umfrage im Auftrag von Greenpeace im Jahr 2003 72 % der Deutschen „Gentechnik im Essen“ auch über den Umweg der Tierfuttermittel kritisch gegenüber. Allerdings äußerten 66 % der Befragten in einer Umfrage im Auftrag des Handelsblatts im Sommer 2004, sie wären bereit, gentechnisch veränderten Joghurt zu kaufen, wenn dieser die Entstehung von Darmkrebs hemme.

Weißer und Graue Gentechnik

Beide Bezeichnungen beziehen sich auf biotechnologische Verfahren, die in der **Umwelttechnik** und **Ökologie** eingesetzt werden, beispielsweise die Herstellung von Enzymen oder Feinchemikalien mit Hilfe gentechnisch veränderter Mikroorganismen. Verschiedene Bakterien-Enzyme können Verschmutzungen wie Blutflecken besonders effizient und bei geringen Waschttemperaturen reinigen. Die Gene, die diese Enzyme herstellen, lassen sich gezielt in einen Produktionsmikroorganismus einpflanzen. Auf diesem Wege können in verschiedenen Berei-

chen Leistungen gesteigert und Kosten gesenkt werden, z. B. beim Bleichen von Textilstoffen. Durch den Einsatz biotechnologischer Verfahren wird weniger Energie verbraucht und das Abwasser weniger belastet.

Aus Sicht des Umweltschutzes besonders bedeutsam ist die Herstellung von kompostierbaren Kunststoffen wie Bioplastik. So produziert eine Vielzahl von Mikroorganismen auf natürliche Weise Bioplastik als Energiespeicherstoff. Ähnlich wie Tiere Fett als Energiespeicher anlegen, gibt es Bakterien, die in ihrem Inneren plastikartige Energiespeicher besitzen. Diese können isoliert werden und sind als biologisch abbaubares Plastik einsetzbar. Bioplastik kann beispielsweise zur Herstellung von CDs, Kleidung, Labormaterial, Plastikflaschen oder medizinischen Implantaten genutzt werden. Allerdings ist die Produktion sehr kostspielig und der Ertrag bislang gering.

Seltener werden auch andere Farbbezeichnungen benutzt. So spricht man im Zusammenhang mit Meeresbiologie von „**Blauer Biotechnologie**“, bei Abwasserreinigung von „**Brauner Biotechnologie**“ und von „**Gelber Biotechnologie**“ bei Grundstoffveränderungen.

(Lfd. Nr. 18/05 vom 07.04.2005)

Quellen:

- Emnid-Umfrage VFA: <http://www.vfa.de/download/de/presse/artikel/emnidgentechnik.html/emnid-gentechnik-2002.pdf>.
- Emnid-Umfrage Greenpeace: <http://www.greenpeace.org>.
- <http://www.transgen.de>.
- Therapeutisches Klonen, Der Aktuelle Begriff 04/2004, Wiss. Dienste des Deutschen Bundestages, C. Steinhoff, 08.03.2004.
- „Front gegen Genfood bröckelt“, Handelsblatt 29.07.2004.

Obligatorischer Energieausweis in der neuen EU-Gebäuderichtlinie

von Susanne Donner, Fachbereich VIII; Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII

Rechtliche Bestimmungen

Die **Richtlinie 2002/91/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2002 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (ABl. EG 2003 Nr. L 1 S. 65), nachfolgend Gebäuderichtlinie genannt, ist bis **spätestens 4. Januar 2006** in nationales Recht umzusetzen. Hauptelement der Richtlinie ist die Dokumentation der Energieeffizienz in **Energieausweisen**. Hierfür werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, für **neue und bestehende Gebäude** Zertifizierungssysteme zu entwickeln. Die **Gültigkeitsdauer** des Energieausweises darf 10 Jahre nicht überschreiten. Der Eigentümer hat ihn beim Bau, Verkauf oder bei der Vermietung von Gebäuden und Wohneinheiten dem Mieter oder Käufer vorzulegen und muss den Ausweis für diesen Zweck im Vorfeld erstellen lassen (Art. 7 Abs. 1). Ferner ist in öffentlichen Gebäuden ab 1000 Quadratmetern mit großem Publikumsverkehr der Ausweis gut sichtbar auszuhängen.

Für Neubauten mit Bauantrag nach dem **31. Januar 2002** muss nach § 13 der Energieeinsparverordnung (EnEV) bereits ein **Energiebedarfsausweis** ausgestellt werden. Diese Energiebedarfsausweise bestehen aus den Abschnitten „I. Objektbeschreibung“, „II. Energiebedarf“ und „III. Weitere energiebezogene Merkmale“. Durch das Energieeinsparungsgesetz, die Energieeinsparverordnung und die zugehörigen Allgemeinen Verwaltungsvorschriften sind bereits weite Bereiche der Gebäuderichtlinie in nationales Recht umgesetzt. Es fehlen im Wesentlichen aber noch Ermächtigungen, um Anforderungen an die energieeffiziente Ausgestaltung von Klimaanlage und Beleuchtung stellen zu können sowie einen Energieausweis auch für **vor dem 31. Januar 2002 errichtete Gebäude** (Bestandsgebäude) einzuführen. Hierfür legte die Bundesregierung am 11. April 2005 einen Gesetzesentwurf vor, der die Ermächtigung enthält, die Energieeinsparverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu novellieren. Ein neuer § 5a im Energieeinspargesetz soll die erforderliche Rechtsgrundlage schaffen, um Regelungen über einen **Energieausweis für Bestandsgebäude** in die EnEV aufzunehmen.

Ausgestaltung des Energieausweises

Für 2006 rechnet das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) anhand der durchschnittlichen Mieter- und Eigentümerfluktuation mit über zwei Mio. auszustellenden Ausweisen. Der Energieausweis soll voraussichtlich je Gebäude und nicht je Wohneinheit ausgestellt werden. Es wird diskutiert, den bestehenden Energiebedarfsausweis durch den Energieausweis abzulösen. Die Inhalte des Energieausweises werden jedoch erst mit der neuen EnEV abschließend festgelegt.

Als Diskussionsgrundlage dient der Entwurf eines Energieausweises der Deutschen Energie-Agentur (dena). Dieser beschreibt die energetische **Qualität der Gebäudehülle**, die **Heizungseffizienz**, **CO₂-Emissionen**, das **Gebäude** sowie die **Anlage** und enthält **Modernisierungstipps** und **Informationen zum Energieverbrauch**. Ein **Erkennungssymbol (Label)** veranschaulicht die Energieeffizienz. Die Angaben beruhen auf der Berechnung der Energieeffizienz, für die die Gebäudehülle, das Baumaterial, die Dämmung, Klimaanlage, die Heizungsart, erneuerbare Energieträger aber auch die Sonnenexposition etc. herangezogen werden. Alle Daten werden nach dem Vorschlag der dena von einem qualifizierten Aussteller während einer Begehung erhoben. Beim bestehenden Energiebedarfsausweis werden die Daten meist den Gebäudeplänen entnommen. Der errechnete Energiebedarf wird als **bedarfsorientierter Kennwert** bezeichnet.

Wohnungsbaugesellschaften plädieren jedoch für einen Energieausweis, der auf dem Energieverbrauch aus der Nebenkostenabrechnung basiert. Ein solcher **verbrauchsbasierter Kennwert** sei einfach und kostengünstig zu ermitteln. Der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen GdW (vormals: Gesamtverband deutscher Wohnungsunternehmen) gibt an, dass die zwei Mio. Energieausweise für 2006 bei einer bedarfsorientierten Berechnung etwa eine Milliarde Euro kosten würden. Bei einer verbrauchsbasierten Berechnung wären es maximal 40 Mio. Euro. Das BMVBW favorisiert jedoch einen bedarfsorientierten Kennwert, weil er das Gebäude unabhängig von individuellen Lebensgewohnheiten bewertet. Bei gleichen oder vergleichbaren Wohnungen kann ein Nutzer doppelt so viel Energie verbrauchen wie ein anderer. Nur bei der bedarfsorientierten Methode seien die Kennzahlen der Gebäude vergleichbar und daraus Modernisierungsvorschläge ableitbar. Das BMVBW zieht jedoch in Betracht, kurzzeitig auch verbrauchsbasierte Angaben zu akzeptieren, um die Zahl der auszustellenden Ausweise zu bewältigen.

Vor- und Nachteile eines obligatorischen Energieausweises

Rund ein Drittel der Primärenergie wird in privaten Haushalten für Heizung und Warmwasser benötigt. Der Heizenergieverbrauch für Neubauten beträgt umgerechnet auf Heizöl rund 7 Liter pro m² und Jahr, bei Altbauten rund 20 Liter. Potenzielle Käufer oder Mieter einer Immobilie sollen aus dem Energieausweis im Voraus den Energieverbrauch einschätzen können. Dadurch wird mehr Transparenz auf dem Immobilienmarkt geschaffen. Zugleich soll mit dem Ausweis ein Anreiz entstehen, energetisch ungünstigen Bestand zu sanieren. Dies führt zu einer Minderung der Kohlendioxid-Emissionen und trägt damit zum Klimaschutz bei. Der Energiebedarfsausweis wird bereits heute in die Förderung von Bauvorhaben eingebunden.

Allerdings fürchtet das BMVBW, dass Jahrzehnte vergehen werden, bis alle Gebäude einen Energieausweis haben. Ferner erfordern die zwei Mio. auszustellenden Energieausweise im Jahr 2006 eine ausreichende Zahl an berechtigten Ausstellern. Es wird angemahnt, dass der Energieausweis dennoch gute Qualität besitzen und unbürokratisch sowie kostengünstig eingeführt werden muss.

In einer Studie hat die dena 4100 Energieausweise ausgegeben und auch auf Akzeptanz, Wirkung und Kosten geprüft. 65 Prozent der nach einem vereinfachten Verfahren ausgestellten Energieausweise kosten weniger als 300 Euro. Bei größeren Gebäuden werden bis zu 1000 Euro erreicht. Der GdW rechnet mit einem durchschnittlichen Preis von 500 Euro je Ausweis. Der bestehende Energiebedarfsausweis kostet in der Regel 200 bis 500 Euro.

80 Prozent der Nutzer einer Immobilie und 40 Prozent der Wohnungsbau- und Wohnungsgesellschaften wollen in der dena-Feldstudie den Energieausweis ganz oder überwiegend empfehlen. Die Eigentümer interessieren sich insbesondere für Modernisierungstipps und Einsparungsmöglichkeiten bei den Heizkosten. Für 80 bis 90 Prozent der befragten Eigentümer bestimmt der Energieausweis den Marktwert des Gebäudes mit. Nach einer von der dena in Auftrag gegebenen Prognose würde eine vollständige energetische Sanierung, wie sie im Energieausweis vorgeschlagen wird, bis 2020 ein Sanierungsbedarf von 29 Milliarden Euro aufzeigen. Dies lasse auf einen Beschäftigungseffekt mit bis zu 370 000 neuen Arbeitsplätzen hoffen. Der GdW kommentierte dies als spekulativ.

In Dänemark gibt es seit 1996 einen Energieausweis, der heute bei rund 70 Prozent der Wohnungsverkäufe vorliegt. Die Dänische Energieagentur berichtet, dass ein Beschäftigungseffekt durch den Energieausweis schwer nachzuweisen ist, weil unklar ist, ob eine Sanierung wegen des Energieausweises erfolgt. Ob der Energieausweis den CO₂-

Ausstoß der Gebäude reduzieren konnte, ließ sich nicht isoliert ermitteln. In einer Befragung gaben 45 Prozent der Befragten an, Energieeinsparungen vorgenommen zu haben, die jedoch teilweise nicht mit dem Energieausweis zusammenhängen. Die Dänische Energieagentur stellt fest, dass bislang noch zu wenige Eigentümer die Sanierungshinweise im Energieausweis umsetzen.

(Lfd. Nr. 37/05 vom 17.06.2005)

Quellen:

- Verordnung über energiesparenden Wärmeschutz und energiesparende Anlagentechnik bei Gebäuden (Energieeinsparverordnung – EnEV), vom 21. November 2001 (BGBl. I S. 3085); Bekanntmachung der Neufassung der Energieeinsparverordnung vom 2. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3146). Allgemeine Verwaltungsvorschrift „Energiebedarfsausweis“ vom 7. März 2002, BAnz. 2002 Nr. 52, S. 4865; Änderung vom 2. Dezember 2004, BAnz. 2004 S. 23804.
- Deutscher Bundestag. Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energieeinsparungsgesetzes. BT-Drs. 15/5226 vom 11.04.2005; Antrag der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 15/4506 vom 14.12.2004; Protokoll über die öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, 76. Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 15.06.2005.
- Deutsche Energie-Agentur (2005). Energiepass für Gebäude. Im Internet: <http://www.zukunft-haus.info/page/index.php?id=1004>, [Stand: 10.06.2005], Berlin.

ITER – Internationaler Thermonuklearer Versuchsreaktor

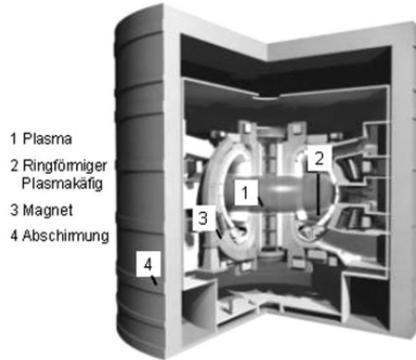
von Susanne Donner; Claudia Hirschel, Fachbereich VIII

„ITER“ (Lat.: „der Weg“) steht für ein internationales Großforschungsprojekt zur Errichtung eines thermonuklearen Versuchsreaktors, dem „International Thermonuclear Experimental Reactor“. In dem Reaktor soll **ein Experiment zur Kernfusion** ablaufen. Dabei verschmelzen Atomkerne. Der umgekehrte Prozess ist die **Spaltung** von Atomkernen, die in Atomkraftwerken genutzt wird. Aus der Kernfusion wird bislang kein Strom gewonnen, da dafür mehrere technische Hürden zu überwinden sind. Gelänge es, ein solches **Fusionskraftwerk** zu betreiben, wäre die Stromerzeugung daraus unabhängig von den fossilen Energieträgern Erdöl, -gas und Kohle. Dies wird als Hauptargument für die Förderung der Technik angeführt. Mit ITER verbinden die Forscher die Hoffnung, die technischen Hürden soweit zu nehmen,

dass sie nachfolgend ein erstes Demonstrations-Fusionskraftwerk errichten können (Demonstration Fusion Powerplant: Abk. „DEMO“). Im DEMO könnte erstmals erprobt werden, wie sich aus der Kernfusion Strom gewinnen lässt. Im Idealfall soll DEMO 2035 dauerhaft 1000 Megawatt elektrische Leistung generieren. Strom produzierende kommerzielle Fusionskraftwerke könnte es nach Schätzungen frühestens in 50 Jahren geben.

ITER selbst ist eine **Versuchsanlage** und wird keinen Strom liefern. Im Unterschied zu bisherigen Fusionsexperimenten soll darin mehr Energie in Form von Hitze bei der Kernfusion abgegeben werden als für die Erzeugung verbraucht wird. Dies ist eine Grundvoraussetzung, um aus der Kernfusion künftig Energie gewinnen zu können. Im ITER sollen die beiden Wasserstoffvarianten Deuterium und Tritium bei rund 100 Mio.°C verschmelzen. Bei diesen Temperaturen liegen Deuterium und Tritium als geladene gasförmige Teilchen vor. Dieser Zustand wird als Plasma bezeichnet. Da kein Material 100 Mio.°C standhält, wird das Plasma mit einem Magnetfeld in einem Plasmakäfig eingeschlossen. Erst bei genügend langen Einschusszeiten, adäquater Dichte des Plasmas und einer Temperatur von mehr als 100 Mio.°C wird erwartet, dass das Plasma zündet und das entstehende **Fusionsfeuer** von selbst weiter brennt. Bisher wurden Plasmen für einige Sekunden generiert, jedoch noch nie gezündet. Im ITER soll die Zündung erfolgen und ein 500 Megawatt starkes Fusionsfeuer fünf Minuten lang aufrechterhalten werden. Für ein künftiges Strom lieferndes Fusionskraftwerk müsste das Fusionsfeuer dauerhaft und stabil brennen. Die Innenmaterialien müssten dafür sehr hohen Temperaturen, wechselnden Wärmebelastungen, dem Plasma und der Neutronenstrahlung standhalten. Solche Materialien sollen im ITER-Projekt begleitend entwickelt werden.

Mit einem Baubeginn für ITER wird Ende 2005, mit einer Betriebsaufnahme ab ca. 2015 gerechnet. Im Jahr 2022 soll die Anlage ihre Höchstleistung erreichen. Die technische Planung sieht einen Radius von ca. 15 m und eine Höhe von ca. 30 m vor. Die Studiengruppe für das ITER-Projekt hat ihren deutschen Sitz am Max-Planck-Institut für Plasmaphysik, das 1988 als einziger Bewerber mit den ersten Planungen beauftragt wurde. Heute sind zudem die Forschungszentren Garching und Jülich



vertraglich in die Arbeiten eingebunden, aber auch die internationalen Wissenschaftszentren in San Diego, USA, und dem japanischen Naka.

Entstehungsgeschichte, Standortfrage und Kosten

Fusionsforschung wird seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts betrieben. Der Beginn des ITER-Projektes beruht auf einem Beschluss der Präsidenten Gorbatschow, Mitterrand und Reagan aus dem Jahr 1985, in der Fusionsforschung zu kooperieren. Das Max-Planck-Institut für Plasmaphysik legte 1990 einen ersten Entwurf vor, den die USA, Russland, Japan und die Europäische Union von 1992–1998 überarbeiteten. Der daraus resultierende Plan für ITER sah Baukosten von 13 Milliarden Mark vor. Die Finanzierung konnte jedoch nicht geklärt werden. Die USA zogen sich von 1998–2003 vorübergehend von der weiteren Zusammenarbeit zurück. 1998–2001 wurden die Reaktormaße reduziert, sodass die Baukosten auf ca. vier Mrd. Euro sanken. Damit begannen die internationalen Verhandlungen zum Bau. Mittlerweile sind an dem globalen Projekt die EU, Japan, Russland, die USA, China und Südkorea beteiligt.

Deutschland hatte sich mit Greifswald/Lubmin als Standort für den ITER beworben, zog aber im Sommer 2003 seine Bewerbung zurück. Ende November 2003 einigte sich der EU-Ministerrat auf die südfranzösische Stadt Cadarache als Standort. Dem stand zuletzt Japans Vorschlag für seine Pazifikinsel Rokkasho-Mura gegenüber. Die Entscheidung über den Standort verzögerte sich um etwa zwei Jahre, da die Partner sich nicht auf einen Standort einigen konnten. Im Mai 2005 verständigten sich Japan und EU in einer bilateralen technischen Vereinbarung, dass Japan als privilegierter Partner 20 % der Fertigungsaufträge erhält, die zur Hälfte die EU finanziert. Japan wird 20 % der Wissenschaftler in Cadarache sowie den Generaldirektor des Projektes stellen. Die EU wird sich an Fusionsforschungsprojekten in Japan beteiligen und bei DEMO für einen japanischen Standort votieren. Damit stimmten alle Projektpartner am **28. Juni 2005** in Moskau dem ITER-Standort **Cadarache** zu. Umweltschutzverbände kritisieren, dass Cadarache als Erdbeben-Risikogebiet gilt. Zuletzt ereignete sich in der Region 1909 ein Beben von der Stärke 6,2 auf der Richter-Skala. Die französischen Behörden sehen darin kein Risiko, da die Anlagen gegen stärkere Beben gesichert werden. Europa finanziert die Hälfte der rund 4,6 Mrd. Euro Gesamtkosten für ITER. Die übrigen Partner tragen je 10 %, überwiegend in Form fertiger Bauteile. Die jährlichen Betriebskosten werden auf 265 Mio. Euro geschätzt. Bis Ende der 90er Jahre förderte die EU die Fusionsforschung mit insgesamt 10 Mrd. Euro. Derzeit werden knapp 500 Mio. Euro pro Jahr zur Verfügung gestellt.

Risiken und Chancen der Kernfusion zur Energieerzeugung

Unabhängig vom ITER-Projekt werden Fusionskraftwerke kontrovers diskutiert. Das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag hebt hervor, dass eine Einschätzung der technischen Entwicklung über mehr als 50 Jahre im Voraus mit großen Unsicherheiten behaftet ist. Fest steht bislang, dass ein Fusionskraftwerk radioaktive Abfälle zurücklassen würde. Die Menge hängt stark von den eingesetzten Wandmaterialien ab, die während des Betriebs selbst radioaktiv werden. Alle drei bis fünf Jahre wäre die innere Wand um den Plasmakäfig wegen Beanspruchung auszutauschen. Hochrechnungen gehen von 50.000 bis 100.000 Tonnen radioaktiven Abfällen für die gesamte Betriebsdauer aus. Dies entspricht der Abfallmenge eines Kernkraftwerkes vergleichbarer Leistung. Die Fusionsabfälle würden jedoch im Mittel weniger lange strahlen. Laut International Atomic Energy Agency können 30 bis 40 % der radioaktiven Abfälle nach einer Abklingzeit von max. 100 Jahren wiederverwertet oder konventionell entsorgt werden. Der restliche Abfall müsse endgelagert oder in einem neuen Fusionskraftwerk verbaut werden.

Theoretisch kann aus einem Gramm Fusionsbrennstoff so viel Energie erzeugt werden wie aus elf Tonnen Kohle. Tritium soll im Kraftwerk direkt aus Lithium erbrütet werden. Gemessen am Strombedarf von 1995 würde das in Erzen vorhandene Lithium ca. 3.000 Jahre ausreichen. Deuterium kann aus Meerwasser gewonnen werden. Mit etwa 1.000 Megawatt Leistung könnte ein Fusionskraftwerk die Basisstromversorgung stellen und würde nach einer Studie des Verbandes der Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik e. V. (VDE) die erneuerbaren Energien ergänzen. Allerdings kann es voraussichtlich keine schwankenden Energiemengen kompensieren. Da ein Fusionskraftwerk kein Kohlendioxid freisetzen würde, könnte es laut Befürwortern den Treibhauseffekt vermindern. Eine unkontrollierte Kettenreaktion kann in Fusionskraftwerken naturgesetzlich nicht ablaufen, Störfälle sind aber per se nie auszuschließen. Die Gegner kritisieren die hohen Ausgaben für eine Technik, die in den nächsten 50 Jahren nicht zur Energieversorgung beiträgt.

(Lfd. Nr. 56/05 vom 08.08.2005)

Quellen:

- Deutscher Bundestag (2002). Monitoring „Kernfusion“, BT-Drs. 14/8959 vom 02.05.2002, Berlin.
- BMBF (2005). ITER. <http://www.bmbf.de/de/2270.php>, Berlin [Stand: 13.07.2005].
- Max-Planck-Institut für Plasmaphysik (2002). Kernfusion. Berichte aus der Forschung. Folge 2. Garching und Greifswald.

Europa (EG-, EU-Recht)

Behandlung von Unionsvorlagen im Deutschen Bundestag

von Uwe Jaensch, Herbert Walther, Europabüro

Nach Artikel 23 Grundgesetz wirkt der Deutsche Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EU) mit; insbesondere hat er das Recht, zu Entwürfen von Rechtssetzungsakten der EU Stellung zu nehmen.

Das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag (EUZBGG) konkretisiert diese verfassungsrechtliche Vorgabe. Die Bundesregierung ist verpflichtet, den Bundestag umfassend und zum frühest möglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der EU zu unterrichten, die für die Bundesrepublik Deutschland von Interesse sein könnten. Darüber hinaus muss der Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme haben, bevor die Bundesregierung in den Entscheidungsgremien der EU einen verbindlichen Standpunkt einnimmt.

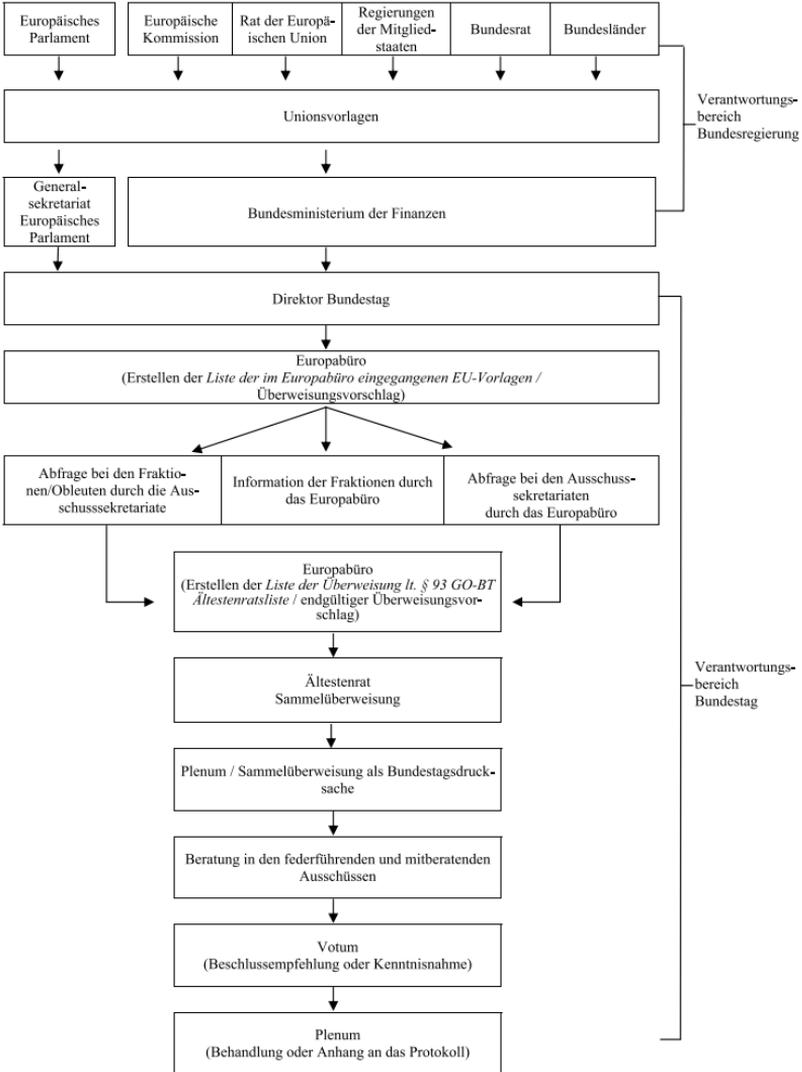
Unionsvorlagen sind Vorschläge für Richtlinien und Verordnungen, Vorschläge für Entscheidungen und Beschlüsse des Rates sowie Entschlüsse des Europäischen Parlaments (EP). Ihre Behandlung im Deutschen Bundestag regelt § 93 in Verbindung mit § 93 a der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT).

Der Rat der EU übersendet die Unionsvorlagen an die Bundesregierung. Für die Bundesregierung leitet das Bundesministerium der Finanzen diese dem Bundestag zu. Die Zuleitung ist mit der Pflicht des jeweils federführenden Ressorts verbunden, einen schriftlichen Bericht zu der jeweiligen Unionsvorlage zu erstellen. Die Entschlüsse des Europäischen Parlaments werden durch das Generalsekretariat des EP unmittelbar dem Deutschen Bundestag zugeleitet.

Innerhalb der Verwaltung des Deutschen Bundestages ist das Europabüro (organisatorisch eingebunden in das Sekretariat des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union) Adressat der Zuleitungen. Das Europabüro nimmt für den Bereich der Unionsvorlagen die Funktionen wahr, die das Parlamentssekretariat für den Bereich der nationalen Vorlagen gemäß § 75 GO-BT ausübt. Das Europabüro erarbei-

tet Vorschläge, welche Ausschüsse die jeweiligen Unionsvorlagen federführend bzw. mitberatend behandeln sollten. Die in einer Liste zusammengefassten Vorschläge werden IT-gestützt den Fraktionen und Ausschussekretariaten unterbreitet. Deren Rückmeldungen werden im Europabüro aufbereitet und fließen in eine Liste der Unterrichtung über die gemäß § 93 GO-BT an die Ausschüsse zu überweisenden Vorlagen

Behandlung von Unionsvorlagen



ein. Der Vorsitzende des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union übermittelt diese Liste dem Bundestagspräsidenten. Anschließend werden die Unionsvorlagen vom Bundestagspräsidenten im Benehmen mit dem Ältestenrat in Form einer Sammelüberweisung an die Ausschüsse überwiesen.

Die Ausschüsse beraten die Unionsvorlagen in den Ausschusssitzungen, erarbeiten entweder eine Beschlussempfehlung mit Bericht an das Plenum (veröffentlicht als Bundestagsdrucksache) oder nehmen die jeweiligen Unionsvorlagen zur Kenntnis (dann veröffentlicht im Anhang des Plenarprotokolls).

(Lfd. Nr. 01/05 vom 22.12.2004)

CARS 21

von Heike Baddenhausen-Lange, Fachbereich XII

Im Januar 2005 stellten Kommissionsvizepräsident Günter Verheugen und Bernd Pischetsrieder, Präsident des Verbandes der Europäischen Automobilhersteller (ACEA), die Initiative CARS 21 (Competitive Automotive Regulatory System for the 21st Century – Wettbewerbsfähiges Kraftfahrzeug-Regelungssystem für das 21. Jahrhundert) vor.

CARS 21 ist eine hochrangige Expertengruppe unter Vorsitz des Kommissionsvizepräsidenten Verheugen. Seitens der Kommission nehmen weiter Kommissionsvizepräsident Jacques Barrot (Transport) und Kommissar Stavros Dimas (Umwelt) teil sowie aus den EU-Mitgliedstaaten die britische Umweltministerin Margaret Beckett, Wirtschaftsminister Wolfgang Clement, der französische Industriestaatsminister Patrick Devedjian, der tschechische Vizepremierminister Martin Jahn und der italienische Verkehrsminister Pietro Lunardi. Als Mitglieder des Europäischen Parlamentes wirken Garrelt Duin (PSE/DE) und Malcolm Harbour (EPP/UK) mit sowie Armand Batteux (Europäische Vereinigung der Automobilzulieferindustrie) und Wilhelm Bonse-Geuking (Europäische Erdölindustrie). Neben Bernd Pischetsrieder (Volkswagen) gehören der Initiative aus dem Bereich der Automobilindustrie Lewis Booth (Ford Europa), Leif Johansson (AB Volvo), Sergio Marchionne (Fiat) und

Louis Schweitzer (Renault) an, ferner David Baldock (Institut für europäische Umweltpolitik), Tony Janssen (Europäischer Metallgewerkschaftsbund) und Max Mosley (Internationaler Automobilverband).

Aufgabe der Expertengruppe wird es sein, Empfehlungen auszuarbeiten für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie, Regulierungsansätze zu bestimmen und die Bedingungen, unter denen Innovationen sich in Wettbewerbsvorteilen niederschlagen, aufzuzeigen. Eine erste Sitzung ist für Anfang März 2005 geplant; bis zum Jahresende sollen Vorschläge erarbeitet sein, die die Kommission 2006 in einem Programm umzusetzen beabsichtigt.

Der Europäische Rat (ER) Lissabon hatte im März 2000 das ehrgeizige Ziel vorgegeben, Europa zur wettbewerbsfähigsten und dynamischsten, wissensbasierten Wirtschaft zu entwickeln. Im Frühjahr 2003 nahm sich der ER der wirtschaftlichen Dimension der Lissabonner Strategie an, gründete die Ratsformation „Wettbewerbsfähigkeit“ und übertrug ihr die Aufgabe, im Rahmen einer von der Kommission zu entwickelnden integrierten Strategie, die sowohl Querschnittsthemen als auch sektorbezogene Aspekte beinhaltet, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum zu stärken. Die Kommission hatte mit Besorgnis festgestellt, dass sich der Produktivitätszuwachs in Europa seit 1995 spürbar verlangsamte und Europa bei den Forschungs- und Entwicklungsanstrengungen wie den Innovationsleistungen hinter seinen Konkurrenten zurückblieb. Die Kommission legte in der Folge Analysen zu bereichsübergreifenden wie sektoralen Aspekten vor. Für branchenspezifische Analysen kündigte sie eine enge Zusammenarbeit mit allen interessierten Gruppen an und setzte dies in Teilbereichen mit Initiativen wie „STAR 21“ (Luft- und Raumfahrt) und „LeaderShip 2015“ (Schiffbau) um. Im November 2003 hatte die Kommission angekündigt, eine hochrangige Expertengruppe für die Automobilindustrie einzusetzen und dies im April 2004 in ihrer Mitteilung zum Strukturwandel bestätigt.

Die Automobilindustrie ist eine Schlüsselindustrie in Europa. Ca. 2,13 Millionen EU-Bürger sind direkt in der Automobilindustrie beschäftigt, jedes dritte auf der Welt produzierte Auto kommt aus der Europäischen Union. Mit Blick auf wachsende Märkte etwa in Asien erhoffen sich europäische Automobilhersteller weitere Zuwachsraten. In der EU-15 konzentrierte sich die Produktion von Kraftfahrzeugen auf Deutschland (45 % der Wertschöpfung der EU-15 wurden 2002 hier erzielt), Frankreich, das Vereinigte Königreich, Italien, Spanien und Schweden. In den neuen Mitgliedstaaten produzieren die Tschechische Republik, Ungarn, Polen und die Slowakei Kraftfahrzeuge. In einer Stärken/Schwächen-

Analyse wertet die Kommission u.a. die Größe des anspruchsvollen Binnenmarktes und die Kundentreue als Wettbewerbsvorteile, schätzt aber gleichzeitig das Wachstumspotenzial als begrenzt ein. Die Erweiterung zur EU-25 habe den Binnenmarkt vergrößert und gebe Unternehmen die Möglichkeit der Reorganisation von Wertschöpfungsketten. Die Wettbewerbsstärken der neuen Mitgliedstaaten könnten so genutzt werden. Auch für ausländische Investoren sind die neuen Mitgliedstaaten attraktiv, weil kostengünstige Standorte, die den Zugang zum Binnenmarkt ermöglichen. Kurzfristig – so die Kommission – seien Produktivität und Arbeitskosten wichtige Wettbewerbsfaktoren. Langfristig seien Innovation und Investitionen in Forschung und Entwicklung Determinanten des Wettbewerbes. Sorge bereitet der Kommission jedoch, dass Europa derzeit hinsichtlich Produktivität und Lohnstückkosten im Vergleich zu den USA und Japan schlechter aufgestellt sei.

Im Wettbewerbsbericht 2004 der Kommission ist die Automobilindustrie einer von 3 Themenschwerpunkten. Die Kommission sieht Chancen für die europäische Automobilindustrie in einer weiteren Liberalisierung des Welthandels, im Engagement in China und bei der Entwicklung innovativer Technik wie etwa der neuen Brennstoffzellen.

Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen hat der Vorsitzende der CARS 21-Gruppe Verheugen als einen ersten konkreten Schritt angekündigt, der Kommission die Rücknahme der EU-Richtlinie über Typengenehmigungen zu empfehlen. Typengenehmigungen sollen in Zukunft einheitlich auf der Basis von Regelungen der Vereinten Nationen ausgestaltet werden. Staaten, die die entsprechenden Abkommen, die in der Economic Commission for Europe (UN-ECE) in Genf ausgehandelt werden und über die EU hinaus Geltung haben, unterzeichnen, sind dann zur gegenseitigen Zulassung von Fahrzeugkomponenten, die diese Vorgaben erfüllen, verpflichtet. Damit soll das Nebeneinander von UN-ECE-Regelungen und EG-Richtlinien, die aufeinander abgestimmt werden müssen, begrenzt werden. Für die Industrie bedeutet dies die Konzentration auf ein technisches Regelwerk und damit weniger Aufwand im Hinblick auf Zulassungsverfahren.

Weitere Themen sind die Einführung einer neuen EU-Abgasnorm ab 2010 und die Frage möglicher steuerlicher Anreize für Dieselmotoren. Verheugen kündigte an, dass die Kommission 2005 einen Vorschlag für eine so genannte Euro 5-Regelung unterbreiten werde, der ein Grenzwert für Russpartikelemissionen von 5 Milligramm je Kilometer zugrunde liege.

(Lfd. Nr. 06/05 vom 15.02.2005)

Quellen:

- Europäische Kommission, Industriepolitik in einem erweiterten Europa, in: KOM(2002) 714 endgültig, Brüssel 11.12.2002.
- Europäische Kommission, Einige Kernpunkte der europäischen Wettbewerbsfähigkeit – Hin zu einem integrierten Konzept, in: KOM(2003) 704 endgültig, Brüssel, 21.11.2003.
- Europäische Kommission, Den Strukturwandel begleiten: Eine Industriepolitik für die erweiterte Union, in: KOM(2004) 274 endgültig.
- Commission staff working document, SEK (2004) 1397, European Competitiveness report 2004, in: www.europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/competitiveness/doc/comp_2004-en.pdf.
- Bulletin Quotidien Europe Nr. 8868 v. 18. Januar 2005, S. 15.

EU-USA Gipfeltreffen

von Dr. Jörg Schneider; Klara-Simone Masset, Fachbereich XII

Am 22. Februar 2005 wird der Präsident der Vereinigten Staaten George W. Bush zu offiziellen Gesprächen mit Vertretern der Europäischen Union (EU) in Brüssel erwartet. Es handelt sich dabei um die erste Auslandsreise des US-Präsidenten nach seiner Wiederwahl. Bush trifft dort mit dem EU-Ratsvorsitzenden, dem Europäischen Rat (ER) und dem Präsidenten der Europäischen Kommission zusammen.

Die engen politischen, ökonomischen und militärischen Beziehungen zwischen den USA und Westeuropa lassen sich bis in die Zeit des Marshall-Plans und der Gründung der NATO zurückführen. Von Anfang an war der europäische Einigungsprozess eingebettet in das transatlantische Bündnis. Diplomatische Beziehungen zwischen der EU und ihren Vorläufern und den USA existieren bereits seit den fünfziger Jahren in Form eines offiziellen Beobachters der US-Regierung bei der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Anfang der sechziger Jahre wurde eine US-Mission bei den Europäischen Gemeinschaften eingerichtet. Die Europäische Kommission ihrerseits ist seit 1954 mit einer Delegation in Washington D.C. vertreten. Sie vertritt die Kommission bei der US-Regierung in allen Fragen im Bereich der Gemeinschaftskompetenzen und unterrichtet die Zentrale in Brüssel über die amerikanische Politik. 1990 vereinbarten die EG und die USA in der „Transatlantischen Erklärung“ regelmäßige Treffen auf Präsidenten- und Außenminister-ebene sowie intensiviertere diplomatische Kontakte. Auf der Ebene der

Außenminister finden diese Treffen inzwischen viermal jährlich statt. 1995 einigten sich die USA und die EU mit der „Neuen Transatlantischen Agenda“ (NTA) auf eine noch engere politische, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit. Seitdem koordinieren beide Seiten ihre Bemühungen zur Befriedung der Balkanregion und bei der Fortsetzung des Friedensprozesses im Nahen Osten. Im Juni 2001 kam es beim ER in Göteborg erstmals zu einem Treffen des US-Präsidenten Bush mit den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten. Der letzte EU-USA Gipfel fand im Juni 2004 in Irland statt.

Die Agenda des diesjährigen Gipfeltreffens umfasst den Irakkrieg, den Irankonflikt, China, den Nahen Osten, wirtschafts- und handelspolitische Themen und die künftige Ausgestaltung des transatlantischen Verhältnisses. Gegenstand der Konsultationen wird auch der künftige Status des Kosovo sein. Die EU sieht in dem Besuch des amerikanischen Präsidenten ein positives Signal, das transatlantische Verhältnis nach den Meinungsverschiedenheiten über das Vorgehen gegen das diktatorische Regime des Iraks zu erneuern. Indikator für die Überwindung der Differenzen war bereits die Teilnahme der EU an der internationalen Geberkonferenz für den Irak in Madrid und die Zusage von 1,46 Mrd. US-\$ für den Wiederaufbau des Landes. Außer dieser Finanzhilfe beabsichtigen die Europäer, sich im Rahmen der NATO an der Ausbildung von 800 irakischen Polizisten und Verwaltungsbeamten zu beteiligen. Auch die ersten freien Wahlen im Irak am 30. Januar 2005 wurden von der EU finanziell unterstützt.

Zusammen mit den Vereinigten Staaten, Russland und den VN ist die EU Mitinitiator des Nahost-Friedensplans. Die sog. Road Map zielt auf die Gründung eines eigenständigen Palästinenserstaates. Nach den Rückschlägen in den vergangenen Jahren scheinen sich nun wieder Möglichkeiten für gemeinsame amerikanisch-europäische Anstrengungen zur Beilegung des Nahost-Konfliktes zu eröffnen.

Hinsichtlich des iranischen Atomprogramms bemüht sich die EU unter der Führung von Deutschland, Frankreich und Großbritannien um eine diplomatische Lösung des Konflikts. Die EU erhielt im November 2004 von der iranischen Regierung die Zusage, das Atomprogramm bis März oder längstens bis Juni dieses Jahres auszusetzen. Die amerikanische Regierung begrüßt zwar die Bemühungen der EU-3, schließt jedoch einen Militärschlag als eine mögliche Option grundsätzlich nicht aus.

Transatlantische Meinungsunterschiede gibt es auch in der Frage des Waffenembargos gegenüber der Volksrepublik China. Einige EU-Mit-

gliedstaaten streben eine Aufhebung des Embargos an, das 1989 nach der blutigen Niederschlagung der Demokratiebewegung verhängt wurde. Die USA stehen diesem Vorschlag mit Blick auf die dort nach wie vor unbefriedigende Menschenrechtslage ablehnend gegenüber.

In Bezug auf die Fortentwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) herrschen ebenfalls Differenzen zwischen den USA und der EU. Um der amerikanischen Befürchtung einer Verdopplung der Verteidigungsstrukturen zu begegnen, beschloss der ER im Dezember 2003 den Ausbau der Verbindungen zwischen Nato- und EU-Planungseinrichtungen sowie die Stärkung der europäischen Planungs- und Führungsfähigkeiten. Weitere transatlantische Streitpunkte herrschen in Fragen der Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs und des Kyoto-Protokolls.

Trotz dieser Differenzen bleiben die USA der wichtigste politische und wirtschaftliche globale Partner der EU. Neben der starken kulturellen Verbundenheit bekennen sich beide Seiten zu den Werten der Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit. Gemeinsam sehen sie sich als „offene Gesellschaften“ globalen Bedrohungen wie dem internationalen Terrorismus, der Proliferation von Massenvernichtungswaffen, einem ansteigenden Drogenmissbrauch und den mit einem Anwachsen der Organisierten Kriminalität verbundenen Gefahren ausgesetzt.

Auch in ökonomischer Sicht sind die USA und die EU die jeweils wichtigsten Handels- und Wirtschaftspartner füreinander. Zwischen ihnen werden mittlerweile 40 % des globalen Handels ausgetauscht. 2003 exportierten die EU Güter und Waren im Wert von 226 Mrd. € in die USA. Dies entspricht mehr als einem Viertel aller Exporte der EU-Mitgliedstaaten. Im gleichen Zeitraum importierte die EU aus den USA Güter und Waren in Höhe von 157 Mrd. €. Auch im Bereich der Direktinvestitionen zeigt sich die enge Verflechtung der beiden Volkswirtschaften. So beliefen sich die ausländischen Direktinvestitionen der EU in den USA im Jahr 2003 auf 890 Mrd. € und die US-amerikanischen Investitionen in der EU auf 650 Mrd. €. Gleichwohl herrschen in den Wirtschaftsbeziehungen neben Kooperation und einem Ausbau der Handelsbeziehungen auch Rivalität und Protektionismus. Dies gilt z.B. für Zuschüsse im Agrarsektor und für die Luft- und Raumfahrtindustrie. Im Verhältnis zum Gesamthandelsvolumen stellen die umstrittenen Waren und Dienstleistungen mit ca. 3 % jedoch einen eher geringen Anteil dar.

(Lfd. Nr. 07/05 vom 17.02.2005)

Quellen- und Literaturverzeichnis:

- www.europa.eu.int/comm/external/us/intro/index.htm
- Werner Weidenfeld/Caio Koch-Weser/u.a. (Hrsg.): From Alliance to Coalitions – The Future of Transatlantic Relations, Gütersloh 2004.
- Stephan Bierling: Transatlantische Beziehungen, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Bonn 2004, S. 279-284.

Reform der Lissabon-Strategie

von Dr. Jörg Schneider, Wolfram Spelten, Fachbereich XII

Ursprüngliche Inhalte der Lissabon-Strategie

Der Europäische Rat (ER) formulierte im März 2000 in Lissabon das ehrgeizige Ziel, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu entwickeln. Durch dauerhaftes Wirtschaftswachstum sollten mehr und bessere Arbeitsplätze und ein größerer sozialer Zusammenhalt (Kohäsion) geschaffen werden. Als Vorgehensweise wurde mit Rücksicht auf das Subsidiaritätsprinzip die Methode der offenen Koordinierung gewählt, wonach sich die EU-Mitgliedstaaten freiwillig auf gemeinsame Ziele einigten. Leitung und Koordinierung der Lissabon-Strategie obliegen dem ER, der konkrete Mandate auf seinen Frühjahrstagungen festlegte und den Prozess regelmäßig überwachte.

Die Lissabon-Strategie strebte einen Dreiklang von Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialem Zusammenhalt an und umfasste mit ihren 8 Haupt- und 120 untergeordneten Nebenzielen nahezu alle Tätigkeitsbereiche der EU. Konkret beabsichtigte die EU, durch aktive Beschäftigungspolitik, stärkere Einbeziehung der Sozialpartner und Förderung der Chancengleichheit die Beschäftigungsquote von damals durchschnittlich 61 % bis zum Jahr 2010 „möglichst nah an 70 %“, bei Frauen von 51 % auf „über 60 %“ heranzuführen. Im Bereich Bildung, Innovation und Forschung sollten Investitionen auf 3 % des BIP gesteigert, der Zugang zu elektronischen Informationssystemen erleichtert, ein Rahmen für den elektronischen Geschäftsverkehr geschaffen und Schulen, Unternehmen und Forschungseinrichtungen durch lokale Lernzentren vernetzt werden. Die Zahl der 18- bis 24-Jährigen ohne einen über die Sekundarstufe I hinausgehenden Schulabschluss sollte bis 2010 halbiert werden.

Die wirtschaftliche Entwicklung sollte durch die weitere Realisierung des Binnenmarktes auch im Dienstleistungsbereich, eine Reform des öffentlichen Beschaffungswesens und eine Neuausrichtung der Beihilfepraxis gefördert werden. Auch sollten Kosten für unternehmerische Tätigkeiten gesenkt, Förderprogramme für Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU) ausgebaut und bürokratische Hindernisse beseitigt, die Haushalte der EU-Mitgliedstaaten konsolidiert, die Finanzmärkte gestärkt und die Unternehmer stärker als bisher in für sie relevante Politikbereiche miteinbezogen werden. Auf dieser Grundlage erwartete die EU eine wirtschaftliche Wachstumsrate von 3 % pro Jahr. Zur Evaluierung der Lissabon-Strategie wurde ein umfangreiches und kompliziertes Berichterstattungssystem eingeführt, mit der Folge, dass die nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten jährlich ca. 300 Berichte abzufassen hatten.

Halbzeitbericht

Im November 2004 legte eine unabhängige Sachverständigengruppe unter Leitung des ehemaligen niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok einen Halbzeitbericht zum aktuellen Stand der Lissabon-Strategie vor. Der Kok-Bericht konstatierte eine Reihe von Umsetzungsdefiziten. Insbesondere im Vergleich zu den USA zeige sich, dass die EU bei wichtigen „benchmarks“, wie der Produktivitätswachstumsrate, der Beschäftigungsquote und den Ausgaben für Forschung und Entwicklung zurückfalle. Auch die wirtschaftlich dynamischen Länder Südost- und Ostasiens rückten immer näher und schneller an die EU heran. Vor diesem Hintergrund empfahl der Bericht verstärkte politische Bemühungen und eine teilweise Neuausrichtung der Lissabon-Strategie.

Reformvorschläge der Europäischen Kommission

Auf der Basis des Kok-Berichts und der Schlussfolgerungen der damit befassten EU-Ministerräte legte die Kommission Anfang Februar 2005 ein Aktionsprogramm vor, das die Ziele der Lissabon-Strategie modifiziert und ergänzt. Die neuen Vorschläge zielen auf weniger, aber erreichbare Ziele. Oberstes Ziel bleibt es, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität zu steigern und mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Das ursprüngliche Ziel der Lissabon-Strategie, die Entwicklung der EU zum dynamischsten Wirtschaftsraum der Erde bis 2010, wird allerdings nicht mehr aufgeführt, ebenso wenig die Zielvorgabe, die Beschäftigungsquote auf 70 % zu steigern.

Schwerpunkte des neuen Aktionsprogramms sind die Vollendung des Binnenmarktes in jenen Bereichen, in denen mit einem realen Wachs-

tum und einer Arbeitsplatzdividende zu rechnen ist: regulierte Berufe, Energiewesen, öffentliches Auftragswesen und Finanzdienstleistungen. Zudem wird die Überarbeitung der Chemikalienrichtlinie (REACH) und der Dienstleistungsrichtlinie angekündigt. Teil des neuen Lissabon-Aktionsplans ist künftig die Überprüfung der Wirkung neuer EU-Richtlinien auf den Wettbewerb und den Bürokratieabbau. Einen weiteren Wachstumsimpuls sieht die Kommission in der Schaffung offener und wettbewerbsfähiger Märkte innerhalb und außerhalb Europas, in der Umlenkung staatlicher Beihilfen auf Wirtschaftszweige mit hohem Wachstumspotenzial, in der Schaffung eines vor allem für KMU freundlichen makroökonomischen Umfelds, einer Vereinfachung und Reduzierung des europäischen und nationalen Vorschriftengeflechts und einer Verbesserung der Infrastruktur. Unverändert erhalten bleiben bestimmte Ziele wie die Aufstockung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben auf 3 % des BIP, die Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologie, die Bildung von Innovationszentren, die Förderung von Partnerschaften zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft und die Errichtung eines Europäischen Technologieinstituts.

Eine gemeinsame Verantwortung von Union und Mitgliedstaaten soll es in den Politikbereichen Beschäftigung, makroökonomische Politik und Strukturreformen geben. Gleichzeitig sieht das Aktionsprogramm eine genaue Aufteilung und Zuordnung der Zuständigkeiten zwischen ihnen vor, und es enthält Fristen für die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen. Beabsichtigt ist, dass die EU-Mitgliedstaaten jeweils einen nationalen Sonderbeauftragten ernennen, der für die Umsetzung des Programms verantwortlich ist. Im Unterschied zur bisherigen Lissabon-Strategie soll künftig jährlich nur noch ein nationaler Aktionsplan je Mitgliedstaat und ein EU-Wachstumsplan erstellt werden.

Die Staats- und Regierungschefs werden auf der Frühjahrstagung des ER am 22./23. März 2005 über die Vorschläge der Kommission für eine neue Partnerschaft für Wachstum und Beschäftigung entscheiden.

(Lfd. Nr. 10/05 vom 22.02.2005)

Quellen:

- Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat (Lissabon) 23.-24. März 2000.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, Brüssel, den 2.2.2005 KOM (2005) 24.
- Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Brüssel, November 2004.

Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China

von Dr. Jörg Schneider; Heike Baddenhausen-Lange, Fachbereich XII

Wirtschaftliche und politische Dimension der Beziehungen

China mit 1.3 Mrd. Einwohnern ist nach den USA der zweitwichtigste Handelspartner der EU. Zwischen 1978 und 2003 stieg das bilaterale Handelsvolumen um das Dreißigfache auf ca. 146 Mrd. € an, wobei in den vergangenen Jahren durchschnittlich zweistellige Wachstumsraten erreicht wurden. Umgekehrt ist die EU der wichtigste Handelspartner für China. Nach anfänglichen Überschüssen in der Handelsbilanz lassen sich für die EU in den letzten Jahren steigende Defizite beobachten. Die boomende chinesische Exportwirtschaft profitiert von zwei bilateralen Handelsabkommen und dem allgemeinen Zollpräferenzsystem der EU, das es China ermöglicht, einen Großteil der Exporte ohne Zollschranken in die EU auszuführen. Im Textilhandel prüft die EU angesichts stark gestiegener Importe Forderungen nach Schutzmaßnahmen.

Die EU unterhält seit Beginn der 1970er Jahre diplomatische Beziehungen mit China. Einen Rückschlag erlitten die bilateralen politischen Beziehungen durch die blutige Niederschlagung der chinesischen Demokratiebewegung 1989. Als Reaktion darauf einigte sich der Europäische Rat (ER) im Juni 1989 in der „Erklärung zu China“ auf eine Liste mit Sanktionen, zu denen eine Unterbrechung der militärischen Zusammenarbeit, ein Embargo jeglichen Waffenhandels, die Aussetzung der bilateralen Kontakte auf hoher Ebene, die Zurückstellung der Kooperationsvorhaben und die Einschränkung laufender Programme gehörten. Während die EU die Restriktionen im Bereich der politischen Kontakte sowie der kulturellen, wissenschaftlichen und technischen Zusammenarbeit seit Oktober 1990 wieder lockerte, wurden die Aussetzung der militärischen Zusammenarbeit und das Waffenembargo, dessen Umfang weitgehend der Interpretation zugänglich ist, beibehalten.

1994 vereinbarten beide Seiten einen regelmäßigen politischen Dialog, der 1996 um einen zweimal jährlich stattfindenden EU-China-Menschenrechtsdialog ergänzt wurde. Im Rahmen dieses Dialogs spricht die EU mit der chinesischen Führung über bestehende Defizite bei der Beachtung der Menschenrechte und unterbreitet Vorschläge zu ihrer Verbesserung. Im April 1998 wurde ein regelmäßiger EU-China-Gipfel etabliert, welcher im Schnitt einmal jährlich stattfindet und die Leitlinien

der bilateralen Beziehungen auf höchster politischer Ebene festlegt. Perspektivisch strebt die EU eine noch engere strategische Kooperation mit der Volksrepublik an. Ein 2003 vorgelegtes Strategiepapier der Europäischen Kommission konstatiert, es liege „mehr denn je im Interesse der EU und Chinas, als strategische Partner bei der Erhaltung und Förderung einer zukunftsfähigen Entwicklung, des Friedens und der Stabilität in der Welt zusammenzuarbeiten“. Darüber hinaus bekräftigt die Kommission das große politische wie wirtschaftliche Interesse der EU an einem weiteren Ausbau der Beziehungen und stellt den Übergang Chinas „in eine stabile, prosperierende und offene Gesellschaft [...], die sich die demokratischen Grundsätze, die freie Marktwirtschaft und die Rechtsstaatlichkeit uneingeschränkt zu Eigen macht“, in den Mittelpunkt ihrer Strategie.

Die Diskussion um die Aufhebung des EU-Waffenembargos

Die chinesische Seite sieht die bilateralen Beziehungen einschließlich der wirtschaftlichen Dimension durch das EU-Waffenembargo belastet und weist darauf hin, dass sich die Menschenrechtssituation im Land in den vergangenen Jahren wesentlich verbessert habe. Internationale Menschenrechtsorganisationen wie etwa Amnesty International (AI) bewerten die Situation der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit in China nach wie vor kritisch. Das Europäische Parlament (EP), das hinsichtlich der Aufhebung des Embargos nur eine beratende Funktion hat, sprach sich unter Hinweis auf Menschenrechtsverletzungen wiederholt gegen eine Aufhebung aus. In einer Gemeinsamen Erklärung, die dem 7. EU-China-Gipfel im Dezember 2004 folgte, bekräftigte der ER dagegen seinen politischen Willen, auf eine Aufhebung des Waffenembargos hinzuwirken. Im gleichen Monat machte der ER deutlich, dass weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht eine Steigerung der Waffenexporte nach China angestrebt wird. Gleichzeitig unterstrich der ER auch die Bedeutung der Annahme des überarbeiteten Verhaltenskodex. Der Rat Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen äußerte im Dezember 2004 die Absicht, eine Entscheidung über die Aufhebung des Embargos bis Ende Juni 2005 herbeiführen zu wollen.

Beeinflusst wird die Diskussion um die Aufhebung des Embargos durch das im März 2005 von der Volksrepublik China beschlossene „Anti-Abspaltungsgesetz“, das im Fall einer Unabhängigkeitserklärung Taiwans auch den Einsatz militärischer Mittel androht. Die USA, die 1989 ihrerseits ein gesetzlich verankertes Waffenembargo gegen China verhängt hatten, befürchten als Schutzmacht Taiwans ebenso wie andere asiati-

sche Staaten einen Transfer sensibler Waffentechnologie an die chinesische Rüstungsindustrie. Die USA sehen auch Gefahren für die transatlantische Verteidigungszusammenarbeit.

Die deutsche und die französische Regierung setzen sich seit einiger Zeit für eine Aufhebung des Embargos ein. Sie vertreten die Meinung, dass auch nach einer Aufhebung des Waffenembargos nationale und europäische Exportbeschränkungen wie der 1998 beschlossene Verhaltenskodex der EU für Waffenausfuhren, der Letter of Intent und der Gemeinsame Rahmen sowie die Verordnung über den Export von dual-use-Gütern den Rüstungsgüterhandel mit China begrenzen würden. Das Vereinigte Königreich, Italien und einige weitere EU-Mitgliedstaaten stehen einer Aufhebung des Embargos hingegen eher skeptisch gegenüber und treten für eine Rücksichtnahme auf die sicherheitspolitischen Interessen der USA ein. Die britische Regierung versucht, die Entscheidung über eine Aufhebung zumindest bis in das Jahr 2006 zu vertagen. Auf die nach wie vor kritische Menschenrechtsslage in China verweisen vor allem Schweden, Dänemark, die Niederlande und Tschechien.

Vor dem Hintergrund dieser offenen Meinungsunterschiede stand dieser Themenkomplex nicht auf der Agenda des jüngsten ER vom 22./23. März 2005. Ob die erforderliche einstimmige Entscheidung über die Aufhebung des EU-Waffenembargos unter der derzeitigen Ratspräsidentschaft zustande kommen wird, ist zumindest offen.

Der Deutsche Bundestag hatte im Oktober 2004 einen Antrag zum EU-Waffenembargo mehrheitlich angenommen, in dem die Bundesregierung u.a. aufgefordert wird, sich für eine einheitliche und verbindliche Rüstungsexportpolitik gegenüber China einzusetzen und hatte eine Aufhebung des Embargos an Fortschritte etwa im Bereich der Menschenrechte geknüpft.

(Lfd. Nr. 20/05 vom 13.04.2005)

Quellen:

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Die Beziehungen EU-China: Gemeinsam Interessen und Aufgaben in einer heranreifenden Partnerschaft. KOM (2003) 533 vom 10.09.2003.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004): Joint Statement of the 7th EU-China Summit. http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/summit_1204/conclusions.pdf.
- Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 16./17.Dezember 2004), Schlussfolgerungen des Vorsitzes.
- Erklärung des Europäischen Rates von Madrid zu China, Bull. EG 6-1989, Nr. 1.1.24.
- Antrag Drs. 15/4035; Plenarprotokoll 15/135 und Plenarprotokoll 15/147.

Stand des Ratifizierungsprozesses der Europäischen Verfassung

von Olaf Rieß, Caroline Günzer, Fachbereich III

Am 29. Oktober 2004 haben die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ (BT-Drs. 15/4900) in Rom unterzeichnet. Dieser Vertrag kann jedoch erst in Kraft treten, wenn er **von jedem Mitgliedstaat** nach dem in seiner Verfassung vorgeschriebenen Verfahren **ratifiziert** wurde. Die Europäische Verfassung nennt den 01. November 2006 als Zieldatum ihres Inkrafttretens. Bis dahin müssen die Ratifikationsurkunden aller Mitgliedstaaten hinterlegt worden sein. Ist dies nicht der Fall, so wird sie am ersten Tag des zweiten Monats nach Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durch den Mitgliedstaat, der als letzter ratifiziert, in Kraft treten. Momentan durchläuft die europäische Verfassung die nationalen Ratifizierungsverfahren. Je nach juristischer und geschichtlicher Tradition der einzelnen Länder unterscheiden sich die hierfür von den Verfassungen vorgesehenen Verfahren – Referendum, Annahme durch das Parlament oder Kombination von beidem.

Als erster Mitgliedstaat hat Litauen auf dem **parlamentarischen** Weg und mit deutlicher Mehrheit im November 2004 die Europäische Verfassung ratifiziert. Ebenso ratifiziert haben inzwischen Ungarn, Slowenien, Italien und zuletzt Griechenland. Ratifizierung durch das Parlament ist auch in Belgien, Estland, Finnland, Lettland, Malta, Österreich, Schweden, der Slowakei und Zypern vorgesehen. In **Deutschland** müssen Bundestag und Bundesrat – jeweils mit verfassungsändernder Zweidrittelmehrheit – zustimmen. Die Abstimmung im **Bundestag** ist am **12. Mai 2005**, im **Bundesrat** am **27. Mai 2005**.

In den anderen Staaten finden **Referenden** statt, wobei teilweise zusätzlich parlamentarische Ratifizierungen erforderlich sind. Ein Referendum ist „obligatorisch“, wenn es verfassungsrechtlich zwingend abzuhalten ist; „fakultativ“, wenn seine Durchführung auf einer politischen Entscheidung beruht. „Konsultativ“ ist ein Referendum, im Gegensatz zum „bindenden“ Referendum, wenn die Staatsorgane entscheiden können, ob sie sich dem Abstimmungsergebnis anschließen.

Sowohl parlamentarische als auch direkt demokratische Ratifizierung der Europäischen Verfassung ist in folgenden Ländern vorgesehen:

Großbritannien, Irland, Luxemburg, Niederlande und Spanien. Ein – bindendes – Referendum, bei dem die Mehrheit für die Annahme der Europäischen Verfassung votierte, hat bisher nur in Spanien stattgefunden. Am 28. April 2005 erfolgte dann die parlamentarische Ratifizierung. Die außerdem erforderliche Zustimmung des Senats ist jetzt nur noch reine Formsache.

In **Frankreich** wird am **29. Mai 2005** ein Referendum durchgeführt. Der Ausgang wird mit Spannung erwartet, da Frankreich zu einem der wichtigen Kernstaaten der EU zählt, die derzeitige Einstellung der französischen Bevölkerung zur Europäischen Verfassung aber schwer einzuschätzen ist. In vier weiteren Mitgliedstaaten – Dänemark, Polen, Portugal und der Tschechischen Republik – entscheidet das Volk im Wege eines Referendums über die Ratifikation des Verfassungsvertrages.

Da das Inkrafttreten der Europäischen Verfassung von einer Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten abhängt, hat sich der Konvent zudem mit der Frage befasst, was geschehen würde, wenn einer oder mehrere der 25 Mitgliedstaaten die Verfassung ablehnen. In Art. IV-443 Abs. 4 der Europäischen Verfassung findet sich ein Lösungsversuch, der wie folgt lautet: „Haben zwei Jahre nach der Unterzeichnung vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert und sind in einem Mitgliedstaat Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten, so befasst sich der Europäische Rat mit der Frage.“

Übersicht zum Stand des Ratifizierungsprozesses in den Mitgliedstaaten

1. Ratifikation bereits abgeschlossen

Mitgliedstaat	Ratifikationsdatum	Ratifikationsverfahren
Litauen	11.11.2004	Parlamentarisch
Ungarn	20.12.2004	Parlamentarisch
Slowenien	01.02.2005	Parlamentarisch
Italien	06.04.2005	Parlamentarisch
Griechenland	19.04.2005	Parlamentarisch

2. Ratifikation laufend

Mitgliedstaat	Ratifikationsdatum (voraussichtlich)	Ratifikationsverfahren
Spanien	Referendum: 20.02.2005 Parlament: 28.04.2005 Senat: Juni 2005	Referendum (Wahlbeteiligung: 42,3 % Ja-Stimmen: 76,7 %) und Parlamentarisch
Zypern	09.05.2005	Parlamentarisch
Österreich	12.05.2005	Parlamentarisch
Deutschland	12.05.2005 (Bundestag) 27.05.2005 (Bundesrat)	Parlamentarisch
Frankreich	29.05.2005	Fakultatives Referendum
Niederlande	01.06.2005 (Referendum)	Konsultatives Referendum und Parlamentarisch
Luxemburg	10.07.2005 (Referendum)	Konsultatives Referendum und Parlamentarisch
Polen	25.09.2005	Fakultatives Referendum
Dänemark	27.09.2005	Obligatorisches Referendum
Portugal	09.10.2005	Fakultatives Referendum
Großbritannien	09.02.2005 (Unterhaus) 04.05.2006 (Referendum)	Fakultatives Referendum und Parlamentarisch

3. Ratifikation noch nicht begonnen

Mitgliedstaat	Ratifikationsdatum (voraussichtlich)	Ratifikationsverfahren
Belgien	Mai 2005	Parlamentarisch
Slowakei	Mai 2005	Parlamentarisch
Lettland	Mitte 2005	Parlamentarisch
Malta	Mitte Juli 2005	Parlamentarisch
Schweden	Dezember 2005	Parlamentarisch
Finnland	Ende 2005	Parlamentarisch
Irland	Ende 2005/Anfang 2006	Obligatorisches Referendum und Parlamentarisch
Tschechien	Juni 2006	Fakultatives Referendum
Estland	bisher kein Datum festgelegt	Parlamentarisch

(Lfd. Nr. 26/05 vom 03.05.2005)

Ratifizierungsprozess und die Zukunft der Europäischen Verfassung

von Dr. Sven Hölscheidt, Caroline Günzer, Fachbereich III

Das **Lettische Parlament** hat am 02. Juni 2005 den „Vertrag für eine Verfassung für Europa“ mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit ratifiziert (71 Ja-Stimmen, 5 Nein-Stimmen und 6 Enthaltungen). Dagegen lehnte die **Niederländische Bevölkerung** im Wege eines Referendums am 01. Juni 2005 – mit einer Mehrheit von 62 % (Wahlbeteiligung: 63 %) – die Ratifizierung des „Vertrages für eine Verfassung für Europa“ ab. Bereits am 29. Mai 2005 war auch in **Frankreich** ein Referendum durchgeführt worden. 55 % (Wahlbeteiligung: 70 %) der Franzosen haben sich **gegen die Europäische Verfassung** ausgesprochen.

Ratifiziert haben inzwischen Litauen, Ungarn, Slowenien, Italien, Griechenland, die Slowakei, Spanien, Österreich und Lettland. Auch in **Deutschland** haben sowohl der Bundestag (in seiner 175. Sitzung am 12. Mai 2005 mit 569 Ja-Stimmen gegen 23 Nein-Stimmen bei 2 Enthaltungen) als auch der Bundesrat (in seiner 811. Sitzung am 27. Mai 2005 mit der Zustimmung aller Länder außer Mecklenburg-Vorpommern, das sich enthielt) das **Vertragsgesetz zur Europäischen Verfassung verabschiedet**. Damit ist zwar der parlamentarische Ratifizierungsprozess abgeschlossen, das Vertragsgesetz tritt jedoch erst in Kraft, wenn es vom Bundespräsidenten unterzeichnet worden ist. Anträge beim Bundesverfassungsgericht gegen die Ratifizierung der Europäischen Verfassung blieben im ersten Anlauf ohne Erfolg (Beschluss vom 28. April 2005 – 2 BvR 636/05 und 2 BvE 1/05). Am 27. Mai 2005 sind beim Bundesverfassungsgericht erneut Anträge gegen die Ratifizierung eingereicht worden (2 BvE 2/05 und 2 BvR 839/05); die Entscheidung hierüber steht noch aus.

Insbesondere mit Blick auf den negativen Ausgang der Referenden in Frankreich und den Niederlanden, stellt sich die Frage, wie der Ratifizierungsprozess weitergehen soll (sog. **Plan B**). Die Europäische Verfassung kann erst in Kraft treten, wenn alle 25 Ratifikationsurkunden bei der Regierung der Italienischen Republik hinterlegt worden sind. Solange das nicht der Fall ist, besteht die EU auf ihrer jetzigen Rechtsgrundlage (Vertrag von Nizza) fort. Scheitert der Ratifizierungsprozess endgültig, könnte man versuchen auf der Grundlage des Nizza-Vertrags weiter zu arbeiten und dessen Spielräume zu nutzen, um dem mit der

Verfassung angestrebtem Ziel, die Union transparenter, effizienter und demokratischer zu machen, näher zu kommen (sog. **Nizza-Plus** Option).

Um den Ratifizierungsprozess doch noch erfolgreich abzuschließen, käme die **Wiederholung eines Referendums**, wie bereits in Dänemark zum Vertrag von Maastricht und in Irland zum Vertrag von Nizza, in Betracht. Nach der niederländischen Verfassung hat ein Referendum, anders als in Frankreich, keinen bindenden Charakter, die Parteien sind somit **rechtlich** nicht an das Ergebnis gebunden. Aber auch in Frankreich ist eine Wiederholung von der Verfassung her nicht ausgeschlossen. Eine andere Möglichkeit wäre, **neue Verfassungsverhandlungen** durchzuführen. Zu bedenken ist jedoch, dass der Konvent und die Regierungskonferenz die Europäische Verfassung sorgfältig erarbeitet und einen politischen Kompromiss zwischen den 25 Mitgliedstaaten gefunden haben. Eine weitere Option wäre ein **Opt-out** für Nichtratifizierer, d.h. bestimmte Bereiche der Verfassung für diese Mitgliedstaaten zu modifizieren. Des Weiteren erscheint als letzte Möglichkeit nicht undenkbar, dass **Mitgliedstaaten**, die endgültig nicht ratifizieren, aus der EU **ausscheiden**.

Übersicht zum Stand des Ratifizierungsprozesses in den Mitgliedstaaten

2. Bereits ratifiziert

Mitgliedstaat	Ratifikationsdatum	Ratifikationsverfahren
Litauen	11.11.2004	Parlamentarisch
Ungarn	20.12.2004	Parlamentarisch
Slowenien	01.02.2005	Parlamentarisch
Italien	06.04.2005	Parlamentarisch
Griechenland	19.04.2005	Parlamentarisch
Slowakei	11.05.2005	Parlamentarisch
Spanien	18.05.2005	Referendum und Parlamentarisch
Österreich	25.05.2005	Parlamentarisch
Lettland	02.06.2005	Parlamentarisch

4. Ratifikation abgelehnt

Mitgliedstaat	Ratifikationsdatum	Ratifikationsverfahren
Frankreich	27.05.2005	Referendum (Nein: 55 % , Wahlbeteiligung: 70 %)
Niederlande	01.06.2005 (Referendum)	Konsultatives Referendum (Nein: 62 % , Wahlbeteiligung: 63 %) und Parlamentarisch

5. Ratifikation laufend / noch nicht begonnen

Mitgliedstaat	Ratifikationsdatum (voraussichtlich)	Ratifikationsverfahren
Deutschland	12.05.2005 (Bundestag) 27.05.2005 (Bundesrat)	Parlamentarisch
Belgien	Senat: 28.04.2005 Abgeordnetenhaus: 19.05.2005 Regionalparlamente: Juni 2005	Parlamentarisch
Zypern	30.06.2005	Parlamentarisch
Luxemburg	10.07.2005 (Referendum)	Konsultatives Referendum und Parlamentarisch
Polen	25.09.2005	Fakultatives Referendum
Dänemark	27.09.2005	Obligatorisches Referendum
Portugal	09.10.2005	Fakultatives Referendum
Großbritannien	09.02.2005 (Unterhaus) 04.05.2006 (Referendum)	Fakultatives Referendum und Parlamentarisch
Malta	Mitte Juli 2005	Parlamentarisch
Schweden	Dezember 2005	Parlamentarisch
Finnland	Ende 2005	Parlamentarisch
Irland	Ende 2005/Anfang 2006	Obligatorisches Referendum und Parlamentarisch
Tschechien	Juni 2006	(vermutlich) Fakultatives Referendum
Estland	2005	Parlamentarisch

(Lfd. Nr. 34/05 vom 02.06.2005)

Quellen:

- Monar, Jörg, Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, in: Integration 2005, S. 16-32.
- Rieß / Günzer, Der Aktuelle Begriff, Nr. 26/2005 und Raue, Der Aktuelle Begriff, Nr. 36/2004.

Ist der Verfassungsvertrag noch zu retten?

von Jan Muck Schlichting, Fachbereich XII

Einleitung

Frankreich und die Niederlande haben sich mit einem klaren Nein in Volksabstimmungen gegen den Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) ausgesprochen. Die Konsequenzen für Europa sind bislang noch nicht abzusehen. Fest steht lediglich, dass der Verfassungsvertrag nur in Kraft treten kann, wenn er von sämtlichen 25 Mitgliedstaaten nach den jeweils dafür vorgesehenen nationalen Verfahren ratifiziert wird. Bislang haben 10 Staaten, darunter Deutschland, das Vertragswerk ratifiziert. Die Staats- und Regierungschefs wollen auf dem **Europäischen Rat am 16./17. Juni 2005 in Brüssel** über das weitere Vorgehen beraten. Verschiedene Szenarien sind dabei denkbar.

Der Ratifizierungsprozess wird fortgeführt

Der luxemburgische Ratspräsident Juncker, EU-Kommissionspräsident Barroso und Parlamentspräsident Borrell fordern die Fortsetzung des Ratifizierungsverfahrens in sämtlichen EU-Staaten. Ähnlich haben sich auch mehrere Staats- und Regierungschefs geäußert. Erst Ende 2006, nach Abschluss des Verfahrens, könne man entscheiden, wie weiter verfahren werden solle. Diese Position stützt sich auf eine Erklärung der Staats- und Regierungschefs der EU, die dem Ende Oktober 2004 in Rom unterzeichneten Verfassungsvertrag beigelegt ist. Diese Erklärung sieht vor, dass, falls zwei Jahre nach der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages – also Ende Oktober 2006 – mindestens 20 von 25 EU-Mitgliedstaaten (vier Fünftel) ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten „Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind“, sich der Europäische Rat erneut mit dem Stand des Ratifizierungsprozesses befasst (**so. Rendezvous-Klausel**).

Diese Position berücksichtigt allerdings nicht den möglichen Fall, dass Ende 2006 weniger als 20 Mitgliedstaaten den Verfassungsvertrag ratifiziert haben werden.

Die Ratifizierung wird ausgesetzt

Als erster Mitgliedstaat hat das Vereinigte Königreich angekündigt, sein Ratifizierungsverfahren vorläufig auszusetzen. Polen und Tschechien erwägen ebenfalls eine solche „Denkpause“. Umstritten ist, ob die Mitgliedstaaten zur Fortführung des Ratifizierungsverfahrens verpflichtet sind. Aus der bereits erwähnten „Rendezvous-Klausel“ lässt sich keine rechtliche Verpflichtung herleiten, den Verfassungsvertrag bis Oktober 2006 dem innerstaatlichen Ratifizierungsverfahren unterworfen haben zu müssen. Solche Erklärungen begründen nach überwiegender Auffassung lediglich eine politische Bindung.

Eine **Pflicht zur Ratifizierung** könnte aus Artikel 18 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) erwachsen. Dieser verpflichtet Staaten, die einen völkerrechtlichen Vertrag – ein solcher ist der Verfassungsvertrag – unter dem Vorbehalt der Ratifikation unterzeichnet haben, „sich aller Handlungen zu enthalten, die Ziel und Zweck eines Vertrags vereiteln würden“. Artikel 18 WVK ließe sich allerdings auch politisch dahin gehend auslegen, dass ein Festhalten an dem Ratifizierungsprozess ohne Berücksichtigung der aktuellen Stimmungslage in Europa den Verfassungsvertrag erst recht vereiteln würde.

„Opting-out-Klauseln“ oder interpretierende Erklärungen

Theoretisch denkbar wären interpretierende Zusatzerklärungen oder „Opting-out-Klauseln“ zum Verfassungsvertrag, die Vorbehalten Rechnung trügen, damit die Bürger in einer zweiten Abstimmung doch noch zustimmen. Ein solcher zweiter Anlauf wäre keine Premiere. So stimmten die Iren dem Vertrag von Nizza 2001 erst in der zweiten Runde zu, nachdem der Europäische Rat klar gestellt hatte, dass Irlands Neutralität nicht in Frage gestellt werde. Auch die Dänen stimmten 1992 in einem Referendum zum Vertrag von Maastricht zunächst mehrheitlich gegen den Vertrag. Mit der Herausnahme bestimmter Bereiche (Euro und Verteidigungsfragen) konnte die Zustimmung in einer zweiten Abstimmung gesichert werden. Ein solches Vorgehen erscheint bei dem sorgfältig austarierten Kompromiss des Verfassungsvertrags bislang nicht denkbar und ist auch nicht in Aussicht gestellt worden.

Die „Nizza-Plus-Lösung“ oder der „Plan B“

Ein solcher Ansatz bestünde darin, einzelne in der Verfassung vorgesehene Reformen herauszulösen, soweit für diese keine Änderung des

Vertrages von Nizza und damit kein Ratifizierungsprozess nötig wäre. Es könnte erwogen werden, eine Abstimmung nach dem Modell der doppelten Mehrheit, die Idee eines europäischen Außenministers oder eines Europäischen Auswärtigen Dienstes zumindest ansatzweise durch Beschlüsse des Rates, interinstitutionelle Vereinbarungen oder Zusatzprotokolle umzusetzen. Der Vertrag von Nizza sieht zudem die Möglichkeit einer „**verstärkten Zusammenarbeit**“ vor: Mindestens acht EU-Mitgliedstaaten könnten so gemeinsam als eine Art politische Avantgarde ein Projekt vorantreiben, etwa bei der Sozial- und Steuerpolitik. Das Vorziehen einzelner Politikfelder wird bislang jedoch nicht ernsthaft diskutiert, bedeutete es wohl das Ende des Gesamtprojektes Verfassungsvertrag.

Zweiteilung des Verfassungsvertrages

Der Verfassungsvertrag ist in vier Teile gegliedert: Teil I beinhaltet grundlegende Verfassungsbestimmungen, d.h. er definiert die Ziele, Zuständigkeiten, Entscheidungsverfahren und Organe der Union. Teil II integriert die Charta der Grundrechte, welche vom Europäischen Rat in Nizza 2000 verkündet wurde. In Teil III werden Politikbereiche und Arbeitsweise der Union präzisiert. Der letzte Teil enthält die allgemeinen und die Schlussbestimmungen.

Eine bislang wenig erörterte Möglichkeit könnte darin bestehen, den Verfassungsvertrag in einen **gekürzten Verfassungstext** und einen operativen Ausführungsvertrag aufzuteilen. Dieser bereits im Verfassungskonvent aufgeworfene Vorschlag könnte Vorbehalte gegen Teil III des Verfassungsvertrages auffangen. Kritisiert wurden hauptsächlich dessen „Sperrigkeit“, aber auch die verfassungsrechtliche Präjudizierung umstrittener Politikbereiche wie die Wirtschafts- und Sozialpolitik, die Außen- und Sicherheitspolitik. Der Verfassungsteil müsste dann erneut zur Abstimmung gestellt und europaweit ratifiziert werden.

(Lfd. Nr. 36/05 vom 14.06.2005)

Quellen:

- Vertrag über eine Verfassung für Europa in der am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten und am 16. Dezember 2004 im Amtsblatt der Europäischen Union (Reihe C Nr. 310) veröffentlichten Fassung.
- Vertrag über die Europäische Union (EUV) vom 7. Februar 1992 in der Fassung vom 16. April 2003 – Vertrag von Nizza (BGBl. 2002 II S.1666).
- Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK) vom 23. Mai 1969 (BGBl. 1985 II S. 927).

Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz

von Heike Baddenhausen-Lange, Stefan Lunze, Fachbereich XII

Im Juni 2005 stimmten die Schweizer in einem Referendum der Assoziierung mit den Vertragssystemen von Schengen und Dublin und damit einer weiteren Annäherung an die Europäische Union zu. Die Beziehungen der Schweiz zur EU rückten dadurch in den Blickpunkt der Öffentlichkeit.

Die Schweiz ist nicht Mitglied der EU. Gleichwohl konnte sich die Schweiz der vom europäischen Einigungsprozess ausgehenden Dynamik jedenfalls in Teilbereichen nicht entziehen. Sie war 1960 Gründungsmitglied der **Europäischen Freihandelszone EFTA**, durch die sieben europäische Staaten eine Förderung des Warenverkehrs untereinander anstrebten, ohne sich an der sich innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) abzeichnenden politischen Integration zu beteiligen. Die Europäischen Gemeinschaften gewannen an Anziehungskraft und so traten die EFTA-Staaten ihr entweder bei oder gingen Assoziierungsvereinbarungen ein. 1972 schloss auch die Schweiz ein Freihandelsabkommen für Industrieprodukte mit der EWG. Nach einem ablehnenden Referendum 1992 konnte sich die Schweiz am Ausbau der EFTA zum Europäischen Wirtschaftsraum EWR nicht beteiligen und verfolgte statt dessen eine Strategie der Annäherung an die EU durch bilaterale Abkommen zu einzelnen Teilbereichen. So einigten sich die EU und die Schweiz 1999 über sieben sektorale Vereinbarungen (Freizügigkeit, Forschung, technische Handelshemmnisse, landwirtschaftliche Produkte, öffentliches Beschaffungswesen, Land- und Luftverkehr). Nach einem Referendum trat das „**Bilaterale I**“ genannte Vertragspaket im Juni 2002 in Kraft. 2003 war die Schweiz nach den USA das wichtigste Abnehmerland für EU-Ausfuhren und exportierte selbst Handelsgüter im Wert von rund 60 Mrd. EUR in die EU.

Auf das 1992 gestellte **Gesuch zum Beitritt** in die EU folgte nach der Ablehnung des EWR kein Beitrittsverfahren. 2001 wurde eine Volksinitiative mit dem Ziel der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen in einem Referendum abgelehnt. Dennoch bleibt der Beitritt des Landes langfristig das europapolitische Ziel der schweizerischen Regierung (Bundesrat). Auch seitens der EU wird ein möglichst hoher Integrationsgrad der Schweiz angestrebt, um in Europa einen Raum der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion zu schaffen. Um dieses Interesse

voranzutreiben, plant die Kommission, noch in diesem Jahr eine Delegation in Bern einzurichten.

2004 verständigten sich die Schweiz und die EU über das Vertragspaket „**Bilaterale II**“, das Vereinbarungen über Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, verarbeitete Landwirtschaftsprodukte, Umwelt, Statistik, Filmförderung, Bildung und Ruhegehälter enthält. Dem darin enthaltenen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU über die **Assoziierung mit den Vertragssystemen von Schengen und Dublin** stimmten die Eidgenossen am 5. Juni 2005 in einem Referendum zu. Zuvor hatten beide Kammern des schweizerischen Parlamentes und der Bundesrat die Annahme des Bundesbeschlusses über die Genehmigung und die Umsetzung der Assoziierung empfohlen. Die Zustimmung war uneinheitlich. Die Mehrheit der Befürworter landesweit (54,6 Prozent) deckte sich nicht mit der Mehrheit der 26 Kantone: Während bevölkerungsreiche und städtisch geprägte Kantone für eine Ratifizierung stimmten, fand die Vorlage in ländlichen Kantonen deutlich weniger Zustimmung.

Das In-Kraft-Treten der Assoziierung mit dem im luxemburgischen **Schengen** geschlossenen **Abkommen**, das 1990 durch das Schengener Durchführungsübereinkommen ergänzt wurde, ist für Anfang 2008 angestrebt. Systematische Kontrollen im Personenverkehr zwischen der Schweiz und den anderen Vertragsstaaten werden dann entfallen. Zu den Vertragsstaaten zählen neben den 25 EU-Mitgliedstaaten (Großbritannien und Irland nur in Teilbereichen) auch Norwegen und Island. Zollbestimmungen über Warenkontrollen durch das schweizerische Grenzwachtkorps bleiben von den Neuregelungen unberührt. Darüber hinaus verfolgen die Schengen-Staaten eine gemeinsame Visumpolitik, indem die Vergabe von Sichtvermerken für Aufenthalte bis maximal drei Monaten nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Die Einwanderungspolitik wird weiterhin weitgehend national geregelt. Als Mitglied des Schengener Abkommens wird die Schweiz zudem an der Zusammenarbeit der Polizeibehörden teilnehmen und Zugriff zum Schengener Informationssystem (SIS) haben. Besonders umstritten in der Diskussion vor dem Referendum war eine zur Anpassung an den Schengen-Besitzstand notwendige Verschärfung des schweizerischen Waffenrechts.

Das **Dubliner Abkommen** von 1990 sieht vor, dass für Asylbewerber in den Vertragsstaaten nur ein einziges Prüfungsverfahren durchgeführt werden muss. Die Identifikation der Asylsuchenden wird durch eine Fingerabdruck-Datenbank („Eurodac“) unterstützt. Durch den Wegfall von Zweitasyllgesuchen, die gegenwärtig viele Asylbewerber in der

Schweiz stellen, nachdem ihr Asylgesuch in einem Dublin-Mitgliedstaat abgelehnt wurde, erhofft sich die Schweiz beträchtliche Einsparungen.

Da das Schengener/Dubliner Vertragssystem nach den Verträgen von Amsterdam in die Europäischen Gemeinschaften („erste Säule“ der Europäischen Union) überführt worden ist, ergehen einschlägige Rechtsnormen nach der Gemeinschaftsmethode. Als Nicht-Mitglied der Gemeinschaft hat die Schweiz in diesen Fragen kein Stimmrecht. Ihre Mitsprache wird jedoch durch **Informations-, Konsultations- und Mitwirkungsrechte** im Vorfeld der Beratung durch die Gemeinschaftsorgane gesichert, die im Assoziierungsabkommen garantiert sind. Zudem gilt das Erfordernis der Umsetzung neuer Schengen/Dublin-Regeln in schweizerisches Recht durch den nationalen Gesetzgeber in Bern.

In einer gemeinsamen Erklärung begrüßten die EU-Kommissare Ferrero-Waldner (Außenbeziehungen) und Frattini (Justiz und Inneres) den positiven Ausgang des schweizer Referendums, das den Ratifikationsprozess in der Schweiz abschließt.

Am 25. September 2005 wird eine **eigenössische Volksabstimmung** über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens, das Teil des „Bilaterale I“-Pakets war, stattfinden. Zwar hat sich der Anwendungsbeereich der „Bilaterale I“-Vereinbarungen in den meisten Fällen nach der EU-Osterweiterung automatisch angepasst, das Abkommen über die Personenfreizügigkeit bedarf jedoch der Anpassung durch ein Zusatzprotokoll, in dem eine schrittweise Öffnung des schweizerischen Arbeitsmarktes für Erwerbstätige aus den neuen EU-Mitgliedstaaten bis 2011 geregelt ist. Dieses liegt den schweizerischen Stimmbürgern im Herbst zur Bestätigung vor. Eine Ablehnung würde eine Ungleichbehandlung der Bürger der EU-Mitgliedstaaten durch die Schweiz nach sich ziehen und die politischen Beziehungen zwischen den Eidgenossen und der Union belasten.

(Lfd. Nr. 38/05 vom 16.06.2005)

Quellen:

- Integrationsbüro des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), <http://www.europa.admin.ch>.
- EU relations with Switzerland: a special case, http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/switzerland/intro/index.htm.
- Bilaterale I-Abkommen, ABl. EG L-114 vom 10.04.2002 S. 1 ff.
- NZZ-Dossier „Heißer Herbst um die Bilateralen“, <http://www.nzz.ch/dossiers/bilaterale/index.html>.

Das Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des EP – neuer Entwurf

Von Heike Baddehausen-Lange, Fachbereich XII

Seit Jahren gibt es Bemühungen, ein konsensfähiges Abgeordnetenstatut für die Mitglieder des Europäischen Parlamentes (EP) zu erarbeiten und damit auch die umstrittene Praxis der Reisekostenabrechnung neu zu regeln. Bislang gelten mangels europäischer Regelungen die jeweiligen nationalen Vorschriften der Mitgliedstaaten etwa zu Entschädigung, Besteuerung und Altersversorgung. Insbesondere nach der EU-Osterweiterung weichen die Leistungen erheblich voneinander ab. Immunität und Indemnität sind bereits primärrechtlich in einem Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen enthalten.

Eine Entschließung des EP vom Juni 2003 zum Statut blieb ohne Erfolg. Der Rat hatte zu einzelnen Regelungen (u. a. Besteuerung der Entschädigung und Regelungen zu Vorrechten und Befreiungen) Divergenzen erkennen lassen. Auch nach Vorlage von Kompromissvorschlägen seitens des EP im Dezember 2003 blieb der Initiative die erforderliche Zustimmung verwehrt. Die amtierende luxemburgische Präsidentschaft hat das Projekt, dessen Beratung die Öffentlichkeit interessiert verfolgt, erneut aufgegriffen. In einem Schreiben des Ratspräsidenten an den Präsidenten des EP vom 6. Juni 2005 wurden Kompromisslinien aufgezeigt, zu denen eine positive Entscheidung in Aussicht gestellt werden kann. Für die Entschädigung wird ein Betrag von 7.000,- Euro vor Steuern genannt, der in Relation zum Einkommen der Richter am Europäischen Gerichtshof dargestellt werden sollte. Gleichzeitig soll die Abrechnung der Reisekosten auf der Basis der tatsächlichen Kosten erfolgen. Zustimmung wurde signalisiert zu einer beitragsfreien Altersversorgung aus dem EU-Haushalt. Die Einkünfte sollen der EU-Steuer unterliegen, doch soll es den Mitgliedstaaten möglich sein, nationale Regelungen vorbehaltlich des Verbots der Doppelbesteuerung anzuwenden. Für die Anwendung ist eine Übergangszeit von 2 Wahlperioden vorgeschlagen, innerhalb derer sich die Mitgliedstaaten für eine befristete Fortgeltung der nationalen Regelungen entscheiden können.

Das EP hat auf der Basis dieses Schreibens einen neuen, überarbeiteten Entwurf vorgelegt, der am 15. Juni 2005 im Rechtsausschuss, dem zahlreiche Änderungsanträge mit teils deutlich weiter gehenden Forderungen einerseits und mit ebenso deutlichen Einschnitten andererseits vorlagen, beraten wurde. Das Ergebnis der Beratungen, das am

23. Juni 2005 im Plenum behandelt werden soll, ähnelt in einigen Punkten dem deutschen Abgeordnetengesetz alter Fassung und greift die Eckpunkte des Schreibens des Ratspräsidenten auf. Art. 10 sieht vor, dass sich die **Entschädigung** auf jeweils 38,5 % der Grundbezüge eines Richters am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften belaufen soll. Durch die prozentuale Festlegung dürfte die Entschädigung an zukünftigen Entwicklungen der Richtergehälter teilnehmen. Angerechnet werden sollen Entschädigungen, die aus der Wahrnehmung eines Mandates in einem anderen Parlament resultieren.

Das **Übergangsgeld** in Höhe der Entschädigung wird nach Art. 13 mindestens für sechs, längstens für 24 Monate gezahlt und entfällt nur bei Übernahme eines anderen Mandats oder eines öffentlichen Amtes.

Künftig soll die **Versorgung** beitragsfrei in voller Höhe aus dem EU-Haushalt finanziert werden. Der Anspruch auf Ruhegehalt entsteht mit Vollendung des 63. Lebensjahres, Art. 14. Er steigert sich um 3,5 % p.a. bis zum Höchstsatz von 70 %. Er besteht unabhängig von jedem anderen Ruhegehalt. Eine Anrechnung erfolgt in entsprechender Anwendung von Art. 11 auf Entschädigungen, die für die Wahrnehmung eines Mandats in einem Parlament gezahlt werden.

Hinterbliebene Ehegatten haben einen Anspruch auf 60 % der individuellen Versorgungsbezüge, mindestens jedoch in Höhe von 30 % der Entschädigung. Bei Wiederverheiratung bleibt der Anspruch erhalten. Er besteht nur dann nicht, wenn im Einzelfall unzweifelhaft ist, dass die Ehe nur zu Versorgungszwecken geschlossen wurde. Dies soll dem Gedanken Rechnung tragen, dass auch die Hinterbliebenenversorgung auf eigener Leistung beruht. Partner aus anerkannten Lebensgemeinschaften werden Ehegatten gleichgestellt.

Entschädigung, Übergangsgeld, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung unterliegen als Leistungen aus dem EU-Haushalt gem. Art. 12 der **Gemeinschaftssteuer** und sind einer nationalen Besteuerung nur unter der Voraussetzung, dass es nicht zu einer Doppelbesteuerung kommt, zugänglich. Da Abgeordnete nicht verpflichtet sind, an den Arbeitsorten des EP einen Wohnsitz zu begründen, soll die Möglichkeit der nationalen Besteuerung Ausgleich schaffen.

Kosten, die durch Krankheit, Schwangerschaft und Geburt entstehen, werden den Abgeordneten, ehemaligen Abgeordneten und Hinterbliebenen in Höhe von zwei Dritteln erstattet.

Schließlich bestimmt Art. 20, dass die Abgeordneten Anspruch auf Erstattung der mandatsbedingten Kosten haben und nach Abs. 2 bei Reisen und Dienstreisen die tatsächlich entstandenen Kosten erstattet werden. Für die übrigen mandatsbedingten Aufwendungen ist die Möglichkeit einer pauschalen Erstattung vorgesehen. In entsprechender Anwendung von Art. 9 Abs. 3 sind auch hier Vereinbarungen über die Verwendung der Gelder unzulässig.

Das Statut sieht **Übergangsregelungen** vor für Mitglieder und Ehemalige. So wird der freiwillige Pensionsfonds für Abgeordnete oder Ehemalige, die Rechte oder Anwartschaften erworben haben, weiter geführt. Den nach In-Kraft-Treten des Statuts erstmals ins Parlament Gewählten steht der Fonds nicht mehr zur Verfügung. Für Abgeordnete, die wieder gewählt werden, besteht nach Art. 25 die Möglichkeit, sich hinsichtlich Entschädigung und Versorgung innerhalb einer Frist und unwiderruflich für den Verbleib im nationalen System zu entscheiden.

Art. 29 gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, für die dort gewählten Abgeordneten vom Statut abweichende Regelungen zu Entschädigung, Übergangsgeld und Versorgung für eine Übergangszeit von längstens 2 Wahlperioden zu treffen. Dabei sind die Europaabgeordneten den Mitgliedern der nationalen Parlamente zumindest gleichzustellen. Leistungen aufgrund abweichender Regelungen erfolgen aus den nationalen Haushalten. Mit dieser befristeten Ausnahmeregelung soll einerseits den wirtschaftlichen Unterschieden Rechnung getragen werden, andererseits können die Mitgliedstaaten ihre Europaabgeordneten den nationalen Abgeordneten gleichstellen.

Weitere Inhalte des Statuts wie das Recht auf Akteneinsicht, das Initiativrecht des Einzelnen, das Verbot von Vereinbarungen über Dauer und Ausübung des Mandats sind teils bereits in der Geschäftsordnung geregelt und werden hier aufgegriffen.

Damit ist das lange Zeit umstrittene Regelwerk, das mit der nächsten Wahlperiode 2009 in Kraft treten soll, zum Greifen nah. Nach der erwarteten Zustimmung im Plenum wird der Rat darüber zu befinden haben, ob das Statut in der vorgelegten Form nunmehr konsensfähig ist.

(Lfd. Nr. 39/05 vom 22.06.2005)

Quellen:

- Bericht über die Änderung des Beschlusses vom 04. Juni 2003 betreffend die Annahme des Abgeordnetenstatuts, A6-0189/2005 endg.
- Schreiben der Ratspräsidentschaft an Parlamentspräsident Borrell vom 06. Juni 2005.

Deutsch-französische Union für Europa?

von Jan Muck Schlichting, Jan Schubert, Fachbereich XII

Nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden überraschte der neue französische Premierminister **Dominique de Villepin** in seiner Regierungserklärung vom 8. Juni 2005 mit dem Vorschlag, gewissermaßen als Ersatz für eine ganz Europa umfassende Integration die Partnerschaft mit dem deutschen Nachbarn dahingehend zu vertiefen, dass eine „Union mit Deutschland in bestimmten ausgewählten Bereichen“ entstünde. Dabei ist die Idee einer deutsch-französischen Union nicht neu.

Historische Vorbilder

Anfang des 19. Jahrhunderts veröffentlichten Claude-Henri de Saint-Simon und Augustin Thierry ihre Vision einer „**europäischen Avantgarde**“, wobei auch sie unter anderem auf Pläne und Friedensschriften von Sully aus der Zeit des Dreißigjährigen Krieges, aber auch auf Überlegungen von Kant oder St. Pierre aus dem 18. Jahrhundert zurückgreifen konnten. Thierry und Saint-Simon präsentierten mit ihrem Modell, das im späteren Europa-Diskurs den Namen „Kerneuropa“ annehmen sollte, ein Konzept, das den zwei bisherigen Europa-Modellen, der Hegemonie eines einzelnen und einem Gleichgewicht aller Staaten, diametral entgegenstand. Die Kerneuropa-Idee überschneidet sich in der Folge mit der einer deutsch-französischen Union, auch wenn Thierry und Saint-Simon zunächst eine Assoziation Frankreichs mit England im Auge hatten.

Der unter dem Protektorat Frankreichs gegründete **Rheinbund (1806-1813)** hätte als erste Verwirklichung einer deutsch-französischen Union angesehen werden können. Dieser völkerrechtliche Zusammenschluss 16 selbständiger deutscher Staaten mit Frankreich, die damit aus dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation ausschieden, sah weitreichende Solidaritäts- und Beistandspflichten vor. Ursprünglich sollte der Rheinbund auch eine Verfassung und gemeinsame Staatsorgane erhalten. Noch 1806 berief der Fürstprimas Dalberg, der eine dem Reichskanzler vergleichbare Stellung innehatte, einen Bundestag ein, der jedoch nie zusammentrat. Die Dominanz Frankreichs über diesen Bund deutscher Fürsten verhinderte jegliche Vertiefung, so dass der Rheinbund schlussendlich nur ein Instrument blieb, die Hegemonieansprüche Napoleons I. durchzusetzen.

In allen folgenden Epochen gab es Stimmen, die eine enge politische Verbindung zwischen den beiden „Erbfeinden“ einforderten, da der Antagonismus zwischen Frankreich und Deutschland als der Grundkonflikt in allen großen kriegerischen Auseinandersetzungen in Europa, vom Dreißigjährigen Krieg über den spanischen Erbfolgekrieg, die Napoleonischen Feldzüge, den deutsch-französischen Krieg bis hin zu den beiden Weltkriegen, angesehen wurde. So sprach sich auf deutscher Seite Ludwig Börne, der zusammen mit Heinrich Heine eine Mittlerposition zwischen den beiden Ländern einnahm, 1832 für eine „**Einigkeit Frankreichs und Deutschlands**“ aus. Auf französischer Seite tat dies Victor Hugo, der vor der französischen Nationalversammlung 1871 forderte, dass Deutschland und Frankreich „in Zukunft ein einziges Volk bilden“ sollten, „eine einzige Republik“.

Aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg kam es schließlich zu einer tragfähigen politischen Annäherung zwischen den beiden Nachbarstaaten. Für Konrad Adenauer stand die Kooperation mit dem französischen Nachbarn im Zentrum seiner Außenpolitik, die Unterzeichnung des **Elysee-Vertrages** im Januar 1963 besiegelte die deutsch-französische Freundschaft schließlich feierlich und offiziell. Parallel dazu gewann mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EKGS) 1951 der Gedanke der europäischen Integration an Kontur. Die deutsch-französische Union war damit zwar zunächst aus dem Europa-Diskurs verschwunden, die Partnerschaft der beiden Länder nahm jedoch innerhalb der europäischen Gemeinschaften stets einen besonderen Stellenwert ein.

Der „deutsch-französische Motor“ in der EU

Von dem Zeitpunkt an, von dem die europäischen Gemeinschaften sich um neue Mitglieder erweiterten, wurde jedoch wieder auf die Idee eines Kerneuropas zurückgegriffen, beziehungsweise auf ein „**Europa der zwei Geschwindigkeiten**“, wie es nun oft genannt wurde. Schon 1994 hatten die CDU-Politiker Wolfgang Schäuble und Karl Lamers ihr Konzept eines **Kerneuropas** vorgestellt, in dem Deutschland und Frankreich wiederum eine Voreiterrolle zukommen sollte. Damals hatte die Pariser Regierung diesen Vorschlag noch abgelehnt, da man darin den Versuch sah, Frankreich von den anderen romanischen Ländern zu trennen.

Die Debatte wurde im Jahr 2003 wieder aufgegriffen, als die Erweiterung der EU um zehn neue Mitglieder unmittelbar bevorstand und die unterschiedliche Positionierung der europäischen Länder zum Irakkrieg einen tiefen Riss offenkundig werden ließ. Jürgen Habermas und

Jaques Derrida bewerteten den Irak-Krieg als Katalysator eines Gegensatzes zwischen Ländern, die eine weitere Integration befürworten würden, und denen, die nicht über die bestehende hinaus wollten. Sie forderten ein „avantgardistisches Kerneuropa“, mit Frankreich und Deutschland als Motor, das dem Rest der EU mit weiteren Integrationschritten vorausgehen sollte. Nach der Irak-Krise griff Dominique de Villepin, damals noch Außenminister Frankreichs, diesen Vorschlag auf. Im November 2003 präsentierte er im Pariser Denkerzirkel „En Temps reel“ erstmals seine Idee einer „Union mit Deutschland in bestimmten ausgewählten Bereichen“. Der **„deutsch-französische Bund“** sollte sich auf jene Bereiche konzentrieren, für die es weder eine europäische noch eine ausschließliche Zuständigkeit der Bundesländer gebe: **die Verteidigungs- und Außenpolitik sowie die Forschungs- und Sozialpolitik.**

Der Vertrag von Nizza, der 2003 in Kraft trat, weist mit seinen Bestimmungen zu einer „verstärkten Zusammenarbeit“ bereits in diese Richtung. Auch bisher gibt es innerhalb der EU gesonderte Zusammenschlüsse, denen nicht alle EU-Staaten beigetreten sind, etwa der Schengen-Kreis oder die Euro-Zone. Doch ob eine deutsch-französische Union wirklich die Lösung der derzeitigen europäischen Krise ist, wird von vielen Seiten bezweifelt. Nicht nur scheinen die politischen Systeme der beiden Länder für eine tief greifende Konföderation kaum kompatibel zu sein. Sie könnte auch eine Gegenreaktion der anderen europäischen Länder zur Folge haben, mit Konsequenzen bis hin zu einer institutionellen Spaltung Europas.

(Lfd. Nr. 40/05 vom 22.06.2005)

Quellen:

- Regierungserklärung von Premierminister Dominique de Villepin vor der französischen Nationalversammlung am 8. Juni 2005, <http://www.premier-ministre.gouv.fr/de>.
- Seibt, Gustav, Freundliche Übernahme. Dominique de Villepin und die Geheimnisse Europas, in: „Süddeutsche Zeitung“, vom 10. Juni 2005.
- Lützel, Paul-Michael, „Seien wir eine Republik“. Europas Intellektuelle setzen auf Kerneuropa. Doch was das ist bleibt vage, in: „Die Welt“, vom 4. Juni 2003.
- Habermas, Jürgen/Derrida, Jaques, Die Wiedergeburt Europas. Plädoyer für eine gemeinsame Außenpolitik- zunächst in Kerneuropa, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 48 (2003), 7, S.877-881.
- Axt, Heinz-Jürgen, Mittellage oder Kerneuropa: Perspektiven deutsch-französischer Beziehungen, in: Europäische Rundschau. Vierteljahresschrift für Politik, Wirtschaft und Zeitgeschichte, 24 (1996), 1, S.109-123.

Europäische Union unter britischer Präsidentschaft

von Heike Baddenhausen-Lange, Caroline Günzer, Fachbereich XII

Am **1. Juli 2005** hat das Vereinigte Königreich für die zweite Jahreshälfte die EU-Ratspräsidentschaft von Luxemburg übernommen. Auf die britische Präsidentschaft werden – entsprechend einer von den Mitgliedstaaten festgelegten Rotation – 2006 zunächst Österreich und danach Finnland folgen. Ab 2007 bestreiten sog. Teampräsidentschaften bestehend aus je drei Mitgliedstaaten für je eineinhalb Jahre den Vorsitz. Die erste dieser Teampräsidentschaften werden ab Jahresbeginn 2007 Deutschland, Portugal und Slowenien bilden.

Der Rat der Europäischen Union – auch Ministerrat oder Rat genannt – ist das wohl wichtigste Entscheidungsorgan der Europäischen Union; in ihm artikulieren und bündeln sich die nationalen Interessen. Mit dem Europäischen Parlament bildet er die Legislative. Je nach Themenbereich sind die Mitgliedstaaten in den unterschiedlichen Ratsformationen durch ihre jeweils zuständigen Fachminister vertreten. Den **Vorsitz im Rat der Europäischen Union sowie im Europäischen Rat**, in dem die Staats- und Regierungschefs zusammen kommen, übernimmt die jeweilige Ratspräsidentschaft. Während im Bereich der ersten Säule (Europäische Gemeinschaften) die Kommission das Initiativrecht hat, hat die Ratspräsidentschaft in den Bereichen der intergouvernementalen Zusammenarbeit großen Gestaltungsspielraum und kann initiativ werden. Begünstigt wird die zunehmend wichtige Funktion der Ratspräsidentschaft durch den steten Zuwachs an Politikfeldern auf Gemeinschaftsebene, die den Bereich der zweiten Säule (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und der dritten Säule (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) zugeordnet sind, die wachsende Bedeutung des Europäischen Rates als Impuls- und Leitliniengeber und die Einführung der Methode der offenen Koordinierung. Die Ratspräsidentschaft stellt zu Beginn jeweils ihre Prioritätenliste vor, ist für die Tagesordnung der Ratssitzungen verantwortlich, bereitet sie vor, leitet sie, vermittelt und lotet Kompromisslinien aus. Dabei steigen die Ansprüche an das Geschick und die Verhandlungsbereitschaft der Präsidentschaft mit der Zahl der Unionsmitglieder und der damit einhergehenden Heterogenität der Union. Im Willensbildungsprozess auf Gemeinschaftsebene sind der Rat und der Europäische Rat, der gleichsam universell zuständig Beschlüsse fassen kann, und mit ihnen die Präsidentschaft immer einflussreicher geworden.

Das Vereinigte Königreich hat die Ratspräsidentschaft nach dem „Nein“ in Frankreich und in den Niederlanden zum Verfassungsvertrag, den gescheiterten Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 und vor der Entscheidung über die Eröffnung weiterer Beitrittsverhandlungen in einer kritischen Phase übernommen. Dem entsprechen die von der Präsidentschaft gesetzten Prioritäten für das kommende halbe Jahr: Wirtschaftliche Reformen, soziale Gerechtigkeit, Sicherheit und Stabilität sowie die Rolle Europas in der Welt. Zu den großen Herausforderungen wird es gehören, die vielfältig divergierenden nationalen Interessen zusammenzuführen und tragfähige Kompromisswege aufzuzeigen.

Die Verhandlungen über die **Finanzielle Vorausschau** scheiterten am Ende der luxemburgischen Präsidentschaft, da die Vorstellungen und nationalen Interessen zu weit auseinander lagen. Premierminister Blair, gerade für weitere 5 Jahre im Amt bestätigt, befürwortet umfassende Reformen des EU-Haushalts mit mittelfristig deutlichen Kürzungen und strukturellen Änderungen im Agrarhaushalt. Nur dann, so das britische Junktim, könne über eine Anpassung des sog. Britenrabattes verhandelt werden. Die frei werdenden Mittel sollen in Bildung, Forschung und Entwicklung investiert werden. Frankreich, wo 2007 Präsidentschaftswahlen anstehen, wehrt sich als Nutznießer der Brüsseler Agrarbeihilfen gegen einschneidende Reformen. Auch die Reform der Zuckermarktordnung, wichtiger Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik, steht auf der Agenda. Die Ankündigung des britischen Premierministers, bis Dezember 2005 einen Kompromiss im Streit um die mittelfristige Finanzplanung zu erzielen, wird eher skeptisch aufgenommen. Spätestens unter finnischer Präsidentschaft (ab 1. Juli 2006) wird sich die Union dann einigen müssen.

Unter dem Dach der **wirtschaftlichen Reformen und dem Themenbereich soziale Gerechtigkeit** versammeln sich nach den Prioritäten der britischen Präsidentschaft zahlreiche wichtige Gesetzgebungsvorhaben, zu denen die Beratungen intensiviert werden sollen. Dazu gehören die nach wie vor umstrittene Dienstleistungsrichtlinie, die Arbeitszeitrichtlinie und die Chemikalienverordnung REACH. Ebenfalls auf der Agenda stehen der Aktionsplan zu Finanzdienstleistungen und die Umsetzung des Kok-Berichtes 2004.

Sicherheit und Stabilität sind weitere zentrale Aktionsfelder der Präsidentschaft. Die Präsidentschaft strebt Fortschritte bei der Umsetzung des Europäischen Antiterrorismusplans, bei der Schaffung eines „Europäischen Beweisanspruchs“ und bei der Möglichkeit der Speicherung von

Telekommunikationsdaten an. Nach den Terroranschlägen vom 7. Juli 2005 in London dürfte dieser Themenkomplex weiter an Bedeutung gewonnen haben.

In die britische EU-Ratspräsidentschaft wird der 3. Oktober fallen, zu dem die Aufnahme von **Beitrittsverhandlungen** mit der Türkei erfolgen soll. Premierminister Blair befürwortet den Verhandlungsbeginn, als Ratspräsident wird ihm gleichwohl die Aufgabe zukommen, eine gemeinsame Position zu erarbeiten. Neben der Entscheidung über einen möglichen Verhandlungsbeginn mit Kroatien erreichen die Vorbereitungen für die Aufnahme Bulgariens und Rumäniens zum Januar 2007 die Schlussphase.

Europas Rolle in der Welt und damit das auswärtige Handeln gehören stets zu den Prioritäten einer Ratspräsidentschaft, die auch die Außenvertretung der Union wahrnimmt. Gipfeltreffen mit Indien, China, Russland, der Ukraine und Kanada stehen an. Um Kontinuität bemüht, stehen Präsidentschaften im Bereich der GASP vor besonderen Management-Aufgaben. Großbritannien hat sich zum Ziel gesetzt, die EU-Entwicklungshilfe bis 2010 zu verdoppeln. Dies konnte mit der Entscheidung des G-8-Gipfels Anfang Juli 2005 bereits teilweise verwirklicht werden. Außerdem will die britische Ratspräsidentschaft eine „umfassende und langfristige globale Strategie für Afrika“ auf den Weg bringen und den Marktzugang für die Entwicklungsländer im Rahmen der anstehenden WTO-Verhandlungen Ende 2005 in Hong Kong verbessern. Besondere Aufmerksamkeit will die Präsidentschaft dem Friedensprozess im Nahen Osten, dem EU 3-Dialog (Frankreich, Großbritannien und Deutschland) mit dem Iran, aber auch – geographisch näher liegend – den Missionen in Bosnien und Mazedonien sowie dem Status des Kosovo widmen. Auf der Tagesordnung bleiben ebenfalls die Maßnahmen gegen den **Klimawandel**. So soll unter anderem an einer Strategie für die Fortführung des Kyoto-Prozesses nach 2012 gearbeitet werden.

Am Jahresende wird die Präsidentschaft Bilanz ziehen und die ungelösten Fragen der nächsten Präsidentschaft anvertrauen, deren Aufgabe es dann sein wird, neue Impulse zu geben und Initiativen zu starten. Notwendige Kontinuität insbesondere im Bereich des auswärtigen Handelns bei gleichzeitiger steter Diskontinuität der Präsidentschaften, die als *primus inter pares* auf Zeit agieren, kennzeichnen das Spannungsverhältnis, dem die Präsidentschaften ausgesetzt sind.

(Lfd. Nr. 52/05 vom 26.07.2005)

Quellen:

- <http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/> (geladen am 19. Juli 2005).
- Niemi, Olga Ilona, Perspektiven der Ratspräsidentschaft in einer erweiterten Europäischen Union, Peter Lang (Hrsg.) Frankfurt am Main 2005.
- <http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/Europaeische-Union-5867.853598/artikel/Grossbritannien-hat-EU-Ratspra.htm>.

Europäische Grundrechteagentur

von Jan Muck Schlichting, Dr. Jörg Pietsch, Fachbereich XII

Ungeachtet der zur Zeit wenig vorhersehbaren Zukunft des Verfassungsvertrages und obwohl auch eine Entscheidung über den verbindlichen Status der EU Grundrechtecharta noch aussteht, hat die EU-Kommission eine neue Diskussion über die Grundrechtspolitik der Union eröffnet: Am 30. Juni 2005 wurde der Entwurf einer „Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte“ vorgelegt. Der Entwurf sieht vor, die im Jahre 1998 in Wien errichtete Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zum 1. Januar 2007 in eine **Europäische Agentur für Grundrechte** umzuwandeln. Weiter schlägt die Kommission vor, diese Agentur durch einen Beschluss des Rates zu ermächtigen, ihre Tätigkeiten über den Aufgabenrahmen der EG hinaus auf die „dritte Säule“ der Union, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, zu erstrecken.

Mit dem Vorschlag zur Einrichtung einer Grundrechteagentur kommt die Kommission einem Auftrag des Europäischen Rates vom Dezember 2003 nach. Zuletzt wurde eine entsprechende Forderung auch in das von den Staats- und Regierungschefs im November 2004 verabschiedete „Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“ aufgenommen.

Die Aufgaben der Agentur

Der zuständige Kommissar für die Innen- und Rechtspolitik Frattini machte deutlich, dass eine Agentur für Grundrechte nicht in Konkurrenz zu bestehenden Institutionen und zwar weder zu solchen der Union, noch der Mitgliedstaaten oder des Europarates treten werde. Wo aber

sollen die Aufgaben einer Grundrechteagentur nach den Vorstellungen der Kommission liegen? Wie kann sie sich in das bestehende und schon heute recht dichte Geflecht der Grundrechtssicherung einfügen?

Nach Artikel 2 des vorgelegten Verordnungsentwurfs soll die Grundrechteagentur den Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Gemeinschaft, aber auch den Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen, im Rahmen der Durchführung des Gemeinschaftsrechts den Schutz der Grundrechte zu gewährleisten, „**Unterstützung gewähren**“. Ihre Aufgabe soll nicht darin liegen, in unmittelbarer Konkurrenz zu Gerichten und Petitionsorganen individuelle Beschwerden des Bürgers zu bearbeiten. Im Focus der Agentur soll vielmehr der allgemeine Grundrechtsstandard stehen. Deshalb soll sie, so der Entwurf, grundrechtsrelevante Daten, etwa über die Folgen unionsrechtlicher Maßnahmen für den Schutz der Freiheitssphäre, sammeln, erfassen und analysieren. Der Vorschlag sieht insoweit ein Tätigwerden der Agentur sowohl aufgrund eigener Initiative als auch im Auftrag der Unionsorgane vor. Neben dieser neutral und unabhängig auszuübenden „Gutachterfunktion“ würde die Verordnung der Agentur auch die Aufgabe übertragen, die „breite Öffentlichkeit“ für die Grundrechte zu sensibilisieren – durch Konferenzen, Kampagnen, Rundtischgespräche und Seminare. Vereinzelt könnten neben dem europäischen auch nationale Grundrechtsstandards in den Blick der Grundrechteagentur rücken. So sieht die Verordnung zum einen die Möglichkeit vor, die Agentur unterstützend hinzuzuziehen, wenn die Union wegen einer Verletzung der gemeinsamen Verfassungsprinzipien auf der Grundlage von Art. 7 EUV Maßnahmen gegen Mitgliedstaaten vorbereitet, also beispielsweise eine Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte. Zum anderen kann im Rahmen von Beitrittsverhandlungen eine Begutachtung des nationalen Grundrechtsstandards des Kandidaten vereinbart werden. Grundlage für die Arbeit der Agentur sollen dabei jeweils die Grundrechte der Union sein, wie sie nach Art. 6 Abs. 2 EUV gewährleistet werden und „insbesondere in der am 7. Dezember 2000 in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind“. Ausdrücklich nimmt die Verordnung damit auf die rechtlich noch unverbindliche Charta Bezug.

Organisatorische Struktur und Finanzierung

Zum Leiter der Agentur soll für einen Zeitraum von fünf Jahren ein Direktor berufen werden. Als Kontrollorgan ist ein Verwaltungsrat vorgesehen, dem Vertreter jedes Mitgliedstaates, des Parlaments, der Kommission und – zur besseren Koordinierung der Menschenrechtspolitik

– auch des Europarates angehören sollen. Dem Verwaltungsrat wird als unterstützendes Gremium ein Exekutivausschuss beigeordnet. Um den Austausch von Informationen über Grundrechtsfragen zu fördern, sieht die Verordnung darüber hinaus die Einrichtung eines „**Grundrechtsforums**“ vor, in das bis zu 100 Vertreter von Nichtregierungsorganisationen (Gewerkschaften, Kirchen, Universitäten etc.) berufen werden können. Aufgabe dieses Forums soll es sein, die Arbeit der Agentur durch Anregungen und „Rückmeldung“ zu begleiten. Gerade in diesem Vorschlag findet Ausdruck, worauf die Kommission offensichtlich besonderen Wert legt: Die weitgehende Vernetzung der Agentur mit anderen „Grundrechtsorganisationen“ der mitgliedstaatlichen und transnationalen Ebene.

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

Offene Fragen

Aus rechtspolitischer Perspektive dürfte in erster Linie die **Kompetenzfrage** Anlass zur Diskussion geben: Während die Kommission bezüglich der Einrichtung der Agentur auf Art. 308 EGV verweist, stützt sie den Beschluss zur Ausdehnung des Mandats auf Art. 30, 31 und 34 EUV, d. h. auf die Sachzuständigkeiten für Europol etc. Dieser Rekurs auf den Vertragsnormen implizite Befugnisse („implied powers“) ist im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip nicht unumstritten. Im Übrigen könnte ein umfassendes Monitoring-System zu Differenzen mit den Mitgliedstaaten führen. In wieweit mitgliedstaatliche Maßnahmen dem Blick der Agentur unterliegen, hängt wesentlich davon ab, wie die Agentur den Begriff der „Durchführung des Rechts der Union“ und damit den Anwendungsbereich der Unionsgrundrechte bestimmen wird. Die Vorgaben des EuGH lassen diesbezüglich noch erheblichen Spielraum.

(Lfd. Nr. 53/05 vom 26.07.2005)

Quellen und Literatur:

- Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte vom 30.06.2005, http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/rights/doc/com_2005_280_de.pdf (zuletzt geladen am 21.06.2005).

- Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, ihre Tätigkeiten in den Bereichen nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union auszuüben vom 30.06.2005, http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/rights/doc/com_2005_280_de.pdf (zuletzt geladen am 21.06.2005).
- Stellungnahme der Bundesregierung zur Mitteilung der Kommission vom 25.10.2004 über die Erweiterung der Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in eine Europäische Menschenrechtsagentur vom 14.12.2004, http://europa.eu.int/comm/justice_home/news_consulting_public/fundamental_rights_agency/doc/contribution_germany_de.pdf (zuletzt geladen am 21.06.2005).
- European Scrutiny Committee des britischen Unterhauses, The Fundamental Rights Agency – public consultation document, 1st Report 2004-05, S. 3-6.

Finanzen – Haushalt – Steuern

Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes

von Dr. Otto Singer, Fachbereich X

Der im Jahr 1997 beschlossene Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der aus der Entschließung des Europäischen Rates von Amsterdam und den Verordnungen des Rates Nr. 1466/97 und Nr. 1467/97 besteht, wird aktualisiert und ergänzt. Bereits im Juni 2004 hatte der **Europäische Rat** in einer Erklärung zu Artikel III-184 der Verfassung für Europa darauf hingewiesen, dass die Umsetzung des Paktes klarer gestaltet werden soll. Nach langer und kontroverser Diskussion haben die **EU-Finanzminister** am 20. März 2005 eine politische Einigung zur Reform des Pakts erzielt. Die Vereinbarung der Finanzminister wurde dann auf der Tagung des Europäischen Rates vom 22./23. März 2005 gebilligt. Der Kompromiss der Finanzminister hält prinzipiell an den vertraglichen Grundlagen des Paktes fest: Weiterhin gelten die Referenzwerte von 3 % des Bruttoinlandprodukts (BIP) für das Haushaltsdefizit und 60 % für die Verschuldung als Anker für die Überwachung der finanzpolitischen Entwicklung in den Mitgliedstaaten. Ausgeschlossen wird auch eine Umgehung der Defizit-Grenze durch Ausklammerung bestimmter Haushaltsbereiche. Gelockert werden jedoch die sekundär-rechtlichen Regelungen: Für die Beurteilung, ob ein übermäßiges Defizit vorliegt, werden **zusätzliche ökonomische und finanzwirtschaftliche Faktoren** in Betracht gezogen. Damit soll zugleich eine makroökonomisch ausgerichtete Wachstumsorientierung stärkeres Gewicht erhalten („Verbesserung der ökonomischen Logik“). Die stärkere **Einzelfallbeurteilung** ermöglicht, dass beispielsweise für Deutschland die Lasten der Wiedervereinigung, aber auch die Zahlungen an den EU-Haushalt berücksichtigt werden können.

Im Einzelnen geht es vor allem um folgende Neuregelungen:

- Die **Ausnahmen** werden großzügiger definiert. Der Europäische Rat ist der Auffassung, dass die bisherige Definition für einen „schwerwiegenden Abschwung“ in der Verordnung 1467/97 zu restriktiv ist. Bleibt bis jetzt eine temporäre, geringe Überschreitung der 3 %-Grenze in der Regel nur bei außergewöhnlichen Ereignissen wie Naturkatastrophen oder bei einem Rückgang des realen Wach-

tums um mindestens 2 % ohne Folgen, können nun die Sondertatbestände von **Art. 104 Abs. 2 EGV** flexibler ausgelegt werden. Der Referenzwert soll künftig als ausnahmsweise überschritten eingestuft werden können, wenn die Überschreitung auf eine negative Wachstumsrate oder auf ein – gemessen am Potentialwachstum – geringes Wachstum zurückzuführen ist.

- Die **„sonstigen einschlägigen Faktoren“**, die nach **Art. 104 Abs. 3 EGV** bei der Beurteilung eines Defizits zu berücksichtigen sind, werden näher erläutert. Neben Entwicklungen der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage sollen alle anderen vom betroffenen Mitgliedstaat vorgebrachten Faktoren geprüft werden. Explizit geht es um Ausgaben zugunsten der **„internationalen Solidarität“** und um finanzielle Leistungen zur Erreichung **„europäischer Politiziele“**. Die Berücksichtigung solcher Faktoren durch die EU-Kommission und den Ecofin-Rat kann im konkreten Fall dazu führen, dass eine Überschreitung der 3 %-Grenze nicht als „übermäßiges Defizit“ qualifiziert wird und folgenlos bleibt. Allerdings muss diese Überschreitung (entsprechend den Vorgaben des EG-Vertrages) „vorübergehend“ sein und das Defizit „nahe“ am Referenzwert bleiben.
- Vorgesehen sind **flexiblere Fristen**. Die Fristen für die Ergreifung wirksamer Maßnahmen im Fall eines übermäßigen Defizits werden verlängert. Zwar soll die 3 %-Grenze im Regelfall auch künftig im Jahr nach Feststellung eines „übermäßigen Defizits“ wieder eingehalten werden. Die Sonderfaktoren (nach Art. 104 Abs. 2 und 3) können aber auch hier herangezogen werden und als „besondere Umstände“ die Gewährung eines zusätzlichen Jahres rechtfertigen. In jedem Fall aber soll der Defizitsünder den Fehlbetrag um mindestens 0,5 % des BIP pro Jahr (konjunkturbereinigt und ohne Einmalmaßnahmen) reduzieren. Erfüllt er die Empfehlungen für den Defizitabbau, verfehlt aber das Ziel infolge eines unerwartet geringen Wachstums, kann die Frist durch Wiederholung eines Verfahrensschritts und damit ohne Näherrücken von Sanktionen verlängert werden.
- Die **mittelfristigen Konsolidierungsziele** werden flexibilisiert. Angesichts größerer Heterogenität der erweiterten EU soll das mittelfristige Ziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts in den jeweiligen Mitgliedstaaten differenziert ausgestaltet werden. Bei der Festlegung der entsprechenden Anpassungspfade können künftig Strukturreformen auf der Grundlage detaillierter Kosten-Nutzen-Analysen berücksichtigt werden.

- Berücksichtigung von **Rentenreformen**. Die Einführung von Alterssicherungssystemen auf Kapitaldeckungsbasis führt in aller Regel zu kurzfristigen Verschlechterungen der Haushaltslage, gleichzeitig verbessert sich die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen. Deshalb sollen die Nettokosten einer solchen Reform bei der Haushaltsbeurteilung im Rahmen des Defizitverfahrens degressiv berücksichtigt werden.

Die beschlossene Revision des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes bezieht sich ausschließlich auf **sekundärrechtliche Regelungen**. Die Vertragsbestimmungen selbst, insbesondere der maßgebliche Art. 104 EGV, könnten nur durch eine Vertragsänderung modifiziert werden. Dies erfordert Einstimmigkeit und darüber hinaus die Ratifikation durch die Mitgliedstaaten. Die **EU-Kommission** wurde vom Europäischen Rat ersucht, rasch entsprechende Vorschläge zur Änderung der Verordnungen des Rates zu unterbreiten. Die Änderung der Bestandteile des Stabilitäts- und Wachstumspakts folgt den gleichen Regeln, die für ihre Entstehung maßgeblich waren. Die Verordnungen des Rates unterliegen den Verfahrensbestimmungen ihrer Ermächtigungsnormen: Dies ist zum einen Art. 99 Abs. 5 EGV (hinsichtlich der multilateralen Überwachung) und zum anderen Art. 104 Abs. 14 EGV (hinsichtlich des Defizitverfahrens). Die **Verordnung 1466/97** kann demzufolge nach dem so genannten Verfahren der Zusammenarbeit (Vorschlag der Kommission, qualifizierte Mehrheit im Rat, Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament) geändert werden. Für eine Änderung der **Verordnung 1467/97** muss der Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der EZB durch den Rat einstimmig angenommen werden. Die Änderung dieser beiden Elemente des Stabilitäts- und Wachstumspakts bedarf nicht der Zustimmung der nationalen Parlamente.

(Lfd. Nr. 17/05 vom 31.03.2005)

Literatur:

- Belafi, Matthias; Maruhn, Roman; Schmid, Christine (2005). Zwischen Neuinterpretation, Anpassung, Revision und Reform – Positionen zum Stabilitäts- und Wachstumspakt (Januar 2005). Centrum für angewandte Politikforschung www.cap.lmu.de/download/2005/2005_swpeu.pdf [Stand 17.03.2005].
- Bundesministerium der Finanzen (2005). Erfolgreiche Debatte um Reform des Stabilitätspakts (Pressemitteilung des BMF Nr. 36/2005 vom 21. März 2005) www.bundesfinanzministerium.de/nr_54/DE/Aktuelles/Pressemitteilungen/20050321_PM36.html [Stand 31. 03. 2005].

- Deutsche Bundesbank (2005). Stabilitäts- und Wachstumspakt entscheidend geschwächt (Stellungnahme der Deutschen Bundesbank vom 21. März 2005). www.bundesbank.de/download/presse/presse-notizen/2005/20050321bbk1.pdf [Stand 31. 03. 2005].
- Europäischer Rat (2005). Schlussfolgerungen des Vorsitzes zur Tagung des Europäischen Rates vom 22./23. März 2005 ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/84347.pdf [Stand 31. 03. 2005].
- EU-Kommission (2004). Stärkung der Economic Governance und Klärung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Mitteilung der Kommission vom 3. September 2004, KOM (2004) 581 endg.) europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2004/com2004_0581de01.pdf [Stand 31.03.05].

Hedge-Fonds

von Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII

Das englische Verb „to hedge“ bedeutet absichern, sich schützen. Entgegen der Bezeichnung dienen Hedge-Fonds nicht der Absicherung von wie auch immer gelagerten Positionen; auch ist festzustellen, dass eine ganz überwiegende Anzahl der Hedge-Fonds in sog. **Offshore-Staaten** (z.B. Bermuda oder Cayman-Islands) aufgelegt wird. Eine einheitliche Definition der Hedge-Fonds hat sich bisher nicht herauskristallisiert. Die Bezeichnung **Hedge-Fonds** dient vielmehr als unscharfer Sammelbegriff für spezielle, privat gemanagte Investmentgesellschaften.

Mit dem am 1. Januar 2004 in Kraft getretenen Gesetz zur Modernisierung des **Investmentgesetzes** und zur Besteuerung von Investmentvermögen (Investmentmodernisierungsgesetz) vom 15. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2676) wurde der Begriff des sog. **Sondervermögens mit zusätzlichen Risiken** eingeführt, mit dem die Hedge-Fonds in den §§ 112 ff. des Investmentgesetzes – InvG – (Art. 1 des Investmentmodernisierungsgesetzes) erfasst werden. Hauptmerkmal von Hedge-Fonds sind flexible Anlagestrategien und größtmögliche Freiheit der Manager bei der Vermögensanlage. Anbieter von Hedge-Fonds sollten nach der Begründung des Gesetzentwurfs in Deutschland auf moderne und liberale rechtliche Rahmenbedingungen treffen (vgl. BT-Drucksache 15/1553, S. 67): „Die Hedgefonds-Branche scheint sich zu einer Branche entwickelt zu haben, die sich der mit Hedgefonds verbundenen Risiken bewusst ist und mit ihnen verantwortungsvoll umgeht. Es darf

daher erwartet werden, dass die vom Gesetzgeber vorgesehenen Freiräume nicht missbraucht werden.“

Im Gegensatz zu **Private-Equity Fonds**, die sich direkt an Unternehmen beteiligen, verfolgen Hedge-Fonds das Ziel, **unabhängig vom Markt-szenario**, beispielsweise auch bei fallendem Aktienindex, **positive Erträge** zu erzielen. Hedge-Fonds sind Kapitalsammelstellen, deren Manager Anlagemärkte, Instrumente und Strategien frei wählen können und weitgehend unabhängig von gesetzlichen Vorgaben Kapital anlegen dürfen. Dies erfolgt unter Aufnahme von Krediten oder Einsatz von Derivaten zur Steigerung des Investitionsgrades (**Hebelwirkung oder Leverage**) und der Durchführung von Verkäufen von Vermögensgegenständen, die sich zur Zeit des Verkaufs nicht im Eigentum des Sondervermögens befinden (**Leerverkauf oder short selling**).

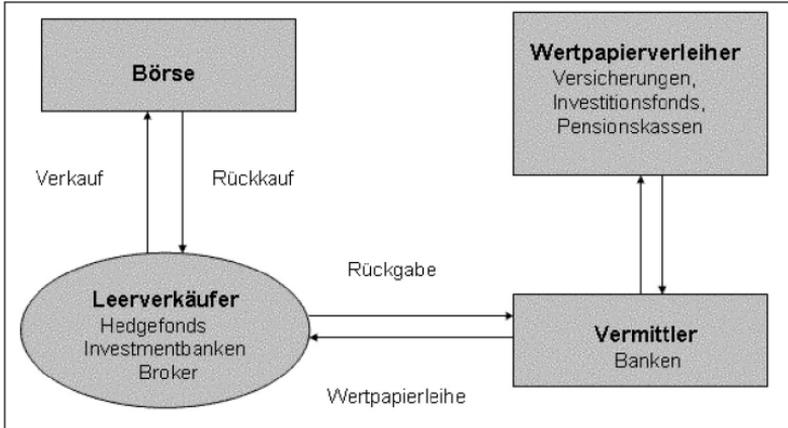
Um eine unter Risikogesichtspunkten optimierte größtmögliche Rendite erzielen zu können, Anlageziel ist der „**positive absolute return**“, verfolgen die Fondsmanager unterschiedliche Strategien. Unter anderem wird versucht, sowohl negative wie positive Trends zu identifizieren und über- und unterbewertete Wertpapiere oder andere Finanzprodukte ausfindig zu machen.

In § 112 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1. und 2. InvG ist hierbei der Einsatz von Derivaten und der Leerverkauf von Vermögensgegenständen gesetzlich definiert. Derivate Finanzinstrumente (oder kurz: **Derivate**) bezeichnen wechselseitig bindende Vereinbarungen zweier Vertragsparteien über den Kauf oder Verkauf eines qualitativ und quantitativ bestimmten Vertragsgegenstandes. Vertragsabschluss und Erfüllung fallen in der Regel deutlich auseinander. Derivate umfassen Vertragsformen, wie beispielsweise **Futures** (Terminkontraktgeschäfte), **Forwards** (Termin-geschäfte) und **Optionen**.

Bei einem **Leerverkauf** werden Wertpapiere oder Waren von beispielsweise Banken, Versicherungen, Investmentfonds oder Pensionskassen gegen eine Gebühr entliehen. Diese geliehenen Wertpapiere werden anschließend von den Leerverkäufern über den Markt verkauft. Dieselbe Anzahl an Wertpapieren wird zu einem späteren Zeitpunkt wieder zurückgekauft und an den Verleiher zurückgegeben. Dahinter steht die Erwartung, dass der Kurs der bspw. (geliehenen und anschließend verkauften) Wertpapiere fallen wird. Tritt diese Prognose ein, kauft der Hedge-Fonds die Aktie zu geringeren Kosten ein und gibt sie an den Verleiher zurück. Die Differenz aus der Transaktion wird als **Arbitrage**-

gewinn einbehalten und an die Anleger weitergegeben. Erfolgt ein derartiger Leerverkauf kreditfinanziert, also mit Fremdkapital, potenzieren sich die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten (**Hebelwirkung, Leverage**).

Ablaufschema eines Leerverkaufs



Quelle; (Kaiser 2005 : 28)

Die von Hedge-Fonds verfolgten Anlagestrategien sind ebenso vielfältig wie unterschiedlich; so ist bspw. die **Even-Driven-Strategie** darauf ausgerichtet, von außergewöhnlichen Ereignissen zu profitieren, die z. B. durch Firmenfusionen, Insolvenzen oder Restrukturierungen ausgelöst werden. Bei der **Merger Arbitrage-** oder auch **Risk Arbitrage-Strategie** setzen die Fonds-Manager auf Kursbewegungen, die z. B. durch Firmenübernahmen ausgelöst werden. Es werden in der Regel Aktien des zu übernehmenden Unternehmens gekauft sowie Aktien des kaufenden Unternehmens leerverkauft.

Vorrangiges Ziel der **Global Macro-Strategie** ist es, von global-wirtschaftlich relevanten Ereignissen zu profitieren, wie z. B. Wechselkursentwicklungen oder strukturellen Nachfrageänderungen, aber auch Kriegen, Katastrophen oder politischen Entscheidungen. Investiert wird bei dieser Strategie vor allem in derivative Instrumente wie Futures und Optionen, wobei der Wirkungsgrad (Leverage) zusätzlich durch Fremdkapital gesteigert wird. Neben den Marktsegmenten Aktien und Anleihen können auch Kontrakte auf Währungen, Zinsen und Waren aus dem **Rohstoff- und Energiesektor** von Hedge-Fonds gehandelt werden.

Das Investmentgesetz unterscheidet zwischen zwei Arten von Hedge-Fonds: **Single-Hedge-Fonds** (Sondervermögen mit zusätzlichen Risiken, § 112 InvG) und **Dach-Hedge-Fonds** (Dach-Sondervermögen mit zusätzlichen Risiken, § 113 InvG). Single-Hedge-Fonds dürfen an Privatanleger nur im Rahmen von Privatplatzierungen vertrieben und nicht öffentlich beworben werden. Dach-Hedge-Fonds können von Banken demgegenüber öffentlich vertrieben und auch nichtinstitutionellen Anlegern zugänglich gemacht werden. Zur weiteren Risikobegrenzung ist unter anderem eine prozentuale Mindestinvestition der Dach-Hedge-Fonds in Single-Hedge-Fonds, den sog. **Zielfonds**, festgelegt. Des Weiteren enthält auch § 117 InvG zusätzliche Anforderungen, um ein Mindestmaß an Transparenz gegenüber den Anlegern sicherzustellen.

(Lfd. Nr. 35/05 vom 13.06.2005)

Quellen:

- Eckert; Daniel/ Zschäpitz, Holger, „Die Welt“ vom 09.06.2005: „Greenspan warnt vor Schieflage bei Hedge-Fonds – Branche droht jahrelange Baisse – Erste Krisensymptome bereits deutlich erkennbar – Abschneiden der Fonds enttäuschte zuletzt.
- Kaiser, Dieter G.; Hedgefonds, Entmystifizierung einer Anlageklasse, Strukturen – Chancen – Risiken; 1. Auflage 2004, Wiesbaden.
- Erke, Burkhard/ Marquard, Ralf-M.; Zulassung von Hedge-Fonds in Deutschland: Fluch oder Segen?, Wirtschaftsdienst 2004, S. 309 – 316.
- Gilroy, Bernard M./ Lukas, Elmar; Hedge-Fonds, Das Wirtschaftsstudium 2005, S. 316 -317.

Umsatzsteuer (Mehrwertsteuer)

von Claus-Peter Pliske, Fachbereich IV

Die Umsatzsteuer gehört als Verkehrssteuer zu den indirekten Steuern. Sie ist eine allgemeine **Verbrauchssteuer**, die die Einkommensverwendung der Verbraucher besteuert. Sie wirkt wie eine zweite, proportionale Einkommensteuer auf das bereits einmal bei seiner Entstehung direkt belastete Einkommen. Unter dem Gesichtspunkt, dass das konsumierte Einkommen, wie das erworbene Einkommen und Vermögen, ein Maßstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist, steht die Umsatzsteuer in Einklang mit dem Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit. Sie differenziert, anders als die Einkommensteuer, jedoch nicht nach persönlichen Merkmalen des Steuerzahlers, z.B. der Größe der Familie. In Deutschland wird die **Umsatzsteuer** in Form einer **Mehrwertsteuer** (Nettoumsatzsteuer) erhoben. Eine Mehrwertsteuer (MwSt) ist eine Steuer, die von einem Unternehmer/Unternehmen für den von ihm produzierten Mehrwert an die Steuerbehörden abzuführen ist. Unternehmer sind zwar Steuerschuldner, dürfen die Steuer aber in der Wertschöpfungskette im Wege des **Vorsteuerabzugs** überwälzen und sich somit von der Steuer entlasten. Letztlich haben also die privaten und öffentlichen Endverbraucher beim Erwerb von Gütern und Leistungen die Umsatzsteuer zu tragen.

Vorsteuerabzug

Unternehmer können die auf Eingangsleistungen entfallende Umsatzsteuer durch den Vorsteuerabzug vom Finanzamt zurück fordern, wenn sie die mit Umsatzsteuer belasteten Güter und Leistungen für unternehmerische Zwecke einsetzen. Im Gegenzug sind Unternehmer jedoch verpflichtet, auf ihre Lieferungen und Leistungen Umsatzsteuer zu erheben und die vereinnahmte Umsatzsteuer an das Finanzamt abzuführen. Hierfür und für den Vorsteuerabzug müssen Unternehmer monatlich, quartalsweise oder jährlich eine **Umsatzsteuervoranmeldung** beim Finanzamt einreichen und die Umsatzsteuer abzüglich der vereinnahmten Vorsteuer an das Finanzamt zahlen.

Einfuhrumsatzsteuer

Einfuhrumsatzsteuer wird erhoben für die **Einfuhr** von Gegenständen aus Drittlandsgebieten (Nicht-EU-Länder) nach Deutschland. Sie wird von den Zollbehörden erhoben und soll sicherstellen, dass die in den Ausfuhrstaaten regelmäßig von der dortigen Umsatzsteuer befreiten

Waren nicht im Preiswettbewerb bevorzugt sind. Die Höhe der Einfuhrumsatzsteuer bemisst sich am **Zollwert** des eingeführten Gegenstandes und wird mit den gleichen Sätzen wie die Umsatzsteuer berechnet.

Innerhalb der EU gilt das **Bestimmungslandprinzip**, d. h. die Waren unterliegen im Land des Verbrauchers der Umsatzsteuer. Unternehmern mit einer Umsatzsteueridentifikationsnummer wird bei grenzüberschreitenden Leistungen der Vorsteuerabzug gewährt, so dass Exportwaren die Grenze ohne umsatzsteuerliche Belastung überschreiten.

Steuersätze

Die Umsatzsteuer wurde in Deutschland mit dem Umsatzsteuergesetz vom 24.12.1919 erstmals eingeführt. Aktuell gilt das Umsatzsteuergesetz vom 26.11.79 (BGBl. I, S. 1953) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.02.05 (BGBl. I, S. 386). Für die Mehrwertsteuer in Deutschland gelten derzeit zwei verschiedene Steuersätze, der normale Satz von **16 %** (seit 1.4.1998, bis 31.3.1998 15 %, bis 31.12.1992 14 %) und der ermäßigte Satz von **7 %** (seit 1.7.1983) sowie eine **Mehrwertsteuerbefreiung**. Befreit sind z. B. Kredit- und Versicherungsleistungen, Mieten und Umsätze aus der Tätigkeit als Arzt. Dem reduzierten Steuersatz von 7 % unterliegen u. a. Lebensmittel, Bücher und Zeitungen, Kulturveranstaltungen, die öffentliche Personenbeförderung und bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse. Für alle anderen Produkte und Dienstleistungen gilt der Satz von 16 %, so u. a. auch für Medikamente, Bekleidung und Gaststättenumsätze.

Steueraufkommen

Die Umsatzsteuer ist eine Gemeinschaftsteuer, d. h. ihr Ertrag steht gem. Art. 106 Abs. 3 GG Bund und Ländern gemeinsam zu. Seit 1998 erhalten die Gemeinden zur Kompensation ihrer Steuerausfälle nach der Unternehmenssteuerreform einen eigenen Anteil. Derzeit erhält der Bund aus dem Steueraufkommen zunächst 5,63 % zur Bezuschussung der Rentenversicherung und anschließend die Gemeinden ihren Anteil von 2,2 %. Vom verbleibenden Rest erhält der Bund 49,6 % (abzüglich Festbetrag für die vorgezogene Senkung des Einkommensteuertarifs ab 1.1.2004) und die Länder 50,4 % (zuzüglich Festbetrag).

Die Einnahmen aus der Umsatzsteuer betragen im Jahr 2004 **137,4 Mrd. Euro**. Zu diesem Aufkommen tragen der Normalsteuersatz zu 91 % und der ermäßigte Steuersatz zu 9 % bei. Die Umsatzsteuer hatte damit als zweitwichtigste Steuer nach der Lohn- und Einkommen-

steuer einen Anteil von 31,5 % am Gesamtsteueraufkommen. Nach dem o. g. Schlüssel wurde das Umsatzsteueraufkommen des Jahres 2004 wie folgt verteilt: **Bund 68,0 Mrd. €, Länder 66,5 Mrd. €, Kommunen 2,9 Mrd. €.**

Rechnerisch, d.h. ohne Berücksichtigung evt. Nachfragerückgänge bzw. Verbrauchsumschichtungen, könnte die Erhöhung um einen Prozent-Punkt des Regelsteuersatzes (von 16 % auf 17 %) ein Steuermehraufkommen von ca. 7,8 Mrd. €, die des ermäßigten Steuersatzes (von 7 % auf 8 %) ca. 1,7 Mrd. € Steuermehreinnahmen erbringen.

EU-Regelungen

Für eine unmittelbare Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und die sonstigen indirekten Steuern ist mit Art. 93 (früher Art. 99) EG-Vertrag ein Harmonisierungsgebot geschaffen worden. Der Rat kann entsprechende Bestimmungen erlassen, soweit diese Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts notwendig ist. Bereits im April 1967 hatte der Rat die erste und zweite Mehrwertsteuerrichtlinie (67/227+228 EWG) verabschiedet. Über ein Ausgleichs- und Erstattungssystem wurden Exporte von der Steuerlast des Exportlandes befreit, Importe wurden voll besteuert (Bestimmungslandprinzip). Die Verabschiedung der 6. Umsatzsteuerrichtlinie (77/388 EWG) war dann der entscheidende Schritt auf dem Weg zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer. Mit ihr wurden einheitliche Rahmenbedingungen für die Bemessungsgrundlage der MwSt festgelegt. Nach den ergänzenden Richtlinien über die Annäherung der MwSt-Sätze haben die Mitgliedstaaten **einen MwSt-Normalsatz von mindestens 15 %** anzuwenden. Für bestimmte ausdrücklich genannte Lieferungen von Gegenständen und Dienstleistungen und einige weitere Fälle (z.B. Erdgas und Elektrizität) können bis zu **zwei ermäßigte MwSt-Sätze** eingeführt werden, die aber **nicht niedriger als 5 %** sein dürfen. Der Anwendungsbereich der ermäßigten Steuersätze wird im zweijährigen Turnus überprüft. Ziel der EU ist es, die Steuersätze weiter anzunähern.

Umsatzsteuersätze (Normalsatz, 1.9.2004)

Luxemburg	15,0 %	Italien	20,0 %
Deutschland	16,0 %	Österreich	20,0 %
Spanien	16,0 %	Belgien	21,0%
Großbritannien	17,5 %	Polen	22,0 %
Niederlande	19,0 %	Schweden	25,0 %
Frankreich	19,6 %	Dänemark	25,0 %

(Lfd. Nr. 57/05 vom 08.08.2005)

Quellen:

- Tipke, Klaus, Prof. Dr., Die Steuerrechtsordnung, 1993, Band 2, § 19
- Bundesministerium der Finanzen, www.bundesfinanzministerium.de >Stichwort: Steuern
- Europäische Kommission, http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/taxation/index_de.htm

Über- und außerplanmäßige Ausgaben im Haushaltsrecht

von René Probst, Wolfgang Hinz, Haushaltsausschuss

Der Haushaltsplan ermächtigt die Verwaltung, Ausgaben zu leisten und Verpflichtungen einzugehen. Er wird vom Gesetzgeber bewilligt, dem grundsätzlich das Budgetrecht obliegt, d. h. über Haushaltsvorlagen der Bundesregierung zu beraten und zu beschließen. Je genauer nun die Ausgaben im Haushaltsplan festgesetzt worden sind, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass wirtschaftliche Entwicklungen oder unvorhersehbare Ereignisse Abweichungen vom beschlossenen Haushaltsplan erforderlich machen. Daraus kann die Notwendigkeit von **überplanmäßigen (üpl.) und außerplanmäßigen (apl.) Ausgaben** entstehen.

„**Überplanmäßige Ausgaben**“ sind solche, die den im gesetzlich festgestellten Haushaltsplan vorgesehenen Ausgabetitel hinsichtlich des Geldansatzes überschreiten und für die andere haushaltsrechtliche Deckungsmöglichkeiten nicht gegeben sind.

„**Außerplanmäßige Ausgaben**“ sind solche, für die im Haushaltsplan überhaupt keine Ausgabeermächtigung enthalten ist. Lässt also die Zweckbestimmung eines Titels die beabsichtigte Ausgabe zu, handelt es sich um eine außerplanmäßige Ausgabe.

Sowohl überplanmäßige als auch außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen (BMF). Diese darf gemäß Artikel 112 Grundgesetz (GG) nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabwendbaren Bedürfnisses erteilt werden. Da der Gesetzgeber in diese Bewilligungsentscheidung des BMF nicht einbezogen wird, handelt es sich um eine Durchbrechung des Budgetrechts des Gesetzgebers. Das Bundesverfassungsgericht hat daher in seiner grundlegenden Entscheidung vom 25. Mai 1977 (BVerfGE 45, 1 ff.) an die Zulässigkeit von über- und außerplanmäßigen Ausgaben hohe Anforderungen gestellt, d. h. Artikel 112 GG ist für den BMF keine Kompetenz zur Korrektur des Haushaltsplans, sondern stellt nur eine „subsidiäre Notkompetenz“ dar.

Nach der Verfassungsrechtsprechung ist „**unvorhergesehen** im Sinne des Art. 112 GG nicht nur ein objektiv unvorhersehbares Bedürfnis, sondern jedes Bedürfnis, das tatsächlich, gleich aus welchen Gründen, vom Bundesminister der Finanzen oder der Bundesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsplanes oder vom Gesetzgeber bei dessen Beratung und Feststellung nicht vorhergesehen wurde oder dessen gesteigerte Dringlichkeit, die es durch Veränderung der Sachlage inzwischen gewonnen hat, nicht vorhergesehen worden ist“ (BVerfGE 45, 1).

Ein unvorhergesehenes Bedürfnis liegt aber nicht vor, wenn die Bundesregierung zunächst für bestimmte Maßnahmen Ausgaben im Entwurf des Haushaltsplanes vorgesehen hat, der Gesetzgeber diese jedoch in Kenntnis aller Umstände ganz oder teilweise wieder gestrichen hat; denn dies würde eine Missachtung des Budgetrechts des Gesetzgebers bedeuten.

Art. 112 Satz 2 GG bindet die Rechtsausübung durch den BMF zusätzlich daran, dass das Bedürfnis **unabweisbar** ist. Dieses Tatbestandsmerkmal verlangt, dass die vorgesehene Ausgabe **sachlich unbedingt notwendig** und **zugleich zeitlich unaufschiebbar** ist.

Unabweisbarkeit ist demnach mehr als die ohnehin aus dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgende, sachlich zu verstehende Notwendigkeit. Um die Inanspruchnahme einer im Gesamtsystem der Verfassung nur subsidiären „Notkompetenz“ rechtfertigen zu kön-

nen, muss das Moment des Zeitdrucks hinzukommen. Nur wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann, besteht für sie ein unabweisbares Bedürfnis. Diese Schranke für die Kompetenz des Bundesministers der Finanzen nach Art. 112 GG bedeutet: Erst wenn eine Mehrausgabe so eilbedürftig ist, dass die Einbringung eines Nachtragshaushaltsplans oder eines Ergänzungshaushaltsplans oder schließlich ihre Verschiebung bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als nicht mehr vertretbar anerkannt werden kann, liegt ein Fall der Unabweisbarkeit vor. Fehlt indessen das Moment des Zeitdrucks, dann bleibt der Gesetzgeber für die Mittelbewilligung allein zuständig.

Ein Nachtragshaushalt und damit auch die Konsultation des Gesetzgebers sind gemäß § 37 Abs. 1 Satz 4 BHO entbehrlich, wenn die Mehrausgabe im Einzelfall einen im Haushaltsgesetz **festgelegten Betrag, derzeit 5 Mio. €**, nicht überschreitet oder wenn Rechtsverpflichtungen des Bundes im Umfang von **bis zu 50 Mio. €** erfüllt werden müssen.

Über- und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Einwilligung, d. h. der **vorherigen** Zustimmung des BMF. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass der BMF vor vollendete Tatsachen gestellt wird. Der Antrag auf Einwilligung wird von der obersten Bundesbehörde gestellt, in deren Einzelplan die Mehrausgaben anfallen. In diesem ist der unvorhergesehene und unabweisbare Mehrbedarf detailliert darzulegen. Zudem ist im Antrag anzugeben, wie gemäß § 37 Abs. 3 BHO die Mehrausgaben im selben Einzelplan an anderer Stelle eingespart werden können. Die Regelung soll sicherstellen, dass das Gesamtvolumen des vom Gesetzgeber verabschiedeten Haushalts möglichst nicht überschritten wird. Der BMF stimmt Mehrausgaben in aller Regel nur dann zu, wenn diese auch im selben Einzelplan eingespart werden können.

Gemäß **§ 37 Abs. 4 BHO** hat der BMF vierteljährlich dem Bundestag und dem Bundesrat die üpl. und apl. Ausgaben mitzuteilen. Bei grundsätzlicher oder erheblicher finanzieller Bedeutung hat die Vorlage unverzüglich zu erfolgen. Dies stellt die **Kontrolle durch den Gesetzgeber** sicher.

Im Vergleich zu den im Haushaltsplan festgesetzten Gesamtausgaben spielen über- und außerplanmäßige Ausgaben keine große Rolle. Im Haushaltsjahr 2004 wurden über- und außerplanmäßige Ausgaben in Höhe von 668,422 Mio. € geleistet, das sind 0,3 % des Haushaltsbetrages.

(Lfd. Nr. 79/05 vom 21.10.2005)

Quellen:

- Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm; Bundeshaushaltsordnung, Kommentar, Berlin 2005
- Piduch, Ernst; Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stuttgart 2004
- Heuer, Ernst; Kommentar zum Haushaltsrecht, Neuwied 2005
- Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2004

Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts

von Bernhard Krawietz, Fachbereich IV

Regelung und Zweck des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG

Nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG dürfen die Einnahmen aus Krediten die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten; Ausnahmen sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.

Die geltende Regelung des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG beruht auf der Haushaltsreform 1969 und ist geprägt durch die damals vorherrschende Überzeugung von der Kompetenz und Verantwortung des Staates für das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht entsprechend § 1 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) vom 14.7.1967. Diese Überzeugung fand ihren Niederschlag in dem Verfassungsgebot des Art. 109 Abs. 2 GG, das den Bund verpflichtet, bei seiner Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen. Als Bestandteil der Haushaltswirtschaft unterliegt die Kreditaufnahme und damit die Regelung in Art. 115 Abs. 1 Satz 2 GG dieser Bindung.

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. April 1989 zur Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Überschreitung der Höchstgrenze der Neuverschuldung nach Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 GG ist eine Anwendung dieser Ausnahmeregelung an strenge finale Maßstäbe gebunden, die dem Haushaltsgesetzgeber zur Prüfung und Entscheidung auferlegt sind. Danach kann eine Kreditfinanzierung der Haushaltsausgaben auch für andere als investive Zwecke nur in Betracht kommen, wenn eine ernsthafte und nachhaltige Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht und der Umfang der Kreditaufnahme bestimmt und geeignet ist, die Störung abzuwehren.

Unbestimmter Rechtsbegriff

Die Begriffe „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ und „Störung“ desselben sind in der Verfassung nicht näher definiert. Aus der Entstehungsgeschichte des Art. 109 Abs. 2 GG geht hervor, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber in der in § 1 StWG enthaltenen Umschreibung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts mit den vier wirtschaftspolitischen Teilzielen – Stabilität des Preisniveaus, hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum – eine zutreffende Beschreibung dieses Begriffes gesehen und absichtlich auf dessen Festschreibung in der Verfassung verzichtet hat, um diese nicht von einem bestimmten volkswirtschaftlichen Erkenntnisstand abhängig zu machen und für neue Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften offen zu halten. Da nach übereinstimmender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur keine gesicherten abweichenden Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaften vorliegen, kann zur Konkretisierung dieses Begriffs weiterhin auf die Teilziele des § 1 StWG zurückgegriffen werden. Bei der Beurteilung der Frage, ob eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorliegt oder unmittelbar droht, ist zu beachten, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht in der Kombination seiner wesentlichen Teilziele ständigen Schwankungen unterliegt und dass die Labilität von Teilzielen allein noch nicht die Annahme einer Störung rechtfertigt, wie sie die Ausnahmeregel in Art. 115 voraussetzt. Die Inanspruchnahme der Ausnahmvorschrift ist vielmehr erst dann gerechtfertigt, wenn das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar droht. Für die Annahme einer derart qualifizierten Störungslage kommt es weniger auf die zu einzelnen Komponenten gegebenen Daten als auf die darin erkennbare Entwicklungstendenz an.

Die Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe „Störung“ des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“ eröffnet dem Haushaltsgesetzgeber bei seiner Entscheidung über die Inanspruchnahme der Ausnahmeregelung nach Art. 115 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 einen erheblichen Beurteilungsspielraum. Eine verfassungsgerichtliche Nachprüfung ist nur in sehr engen Grenzen denkbar und muss sich darauf beschränken, ob diese Begriffe zutreffend ausgelegt sind und sich die Auslegung in dem durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen (Art. 115, 109) gehalten hat.

Eignung der zusätzlichen Neuverschuldung zur Überwindung der Störungslage

Die erhöhte Kreditaufnahme muss schließlich nach Umfang und Verwendung bestimmt und geeignet sein, die Störung des gesamtwirt-

schaftlichen Gleichgewichts abzuwehren. Nicht ausreichend ist, dass eine erhöhte Kreditaufnahme durch eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts veranlasst ist, sie muss darüber hinaus auch final auf die Abwehr dieser Störung gerichtet sein. Im Gesetzgebungsverfahren ist somit eine begründete Prognose über den Umfang, die Verwendung und die Eignung der erhöhten Kreditaufnahme zur Überwindung bzw. Abwehr der Gleichgewichtsstörung darzulegen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 18. April 1989 an die Begründung der Prognose insbesondere folgende Anforderungen gestellt:

- **Einbeziehung des Ursache- und Wirkungszusammenhangs,**
„... hierzu müssen die Ursachen der Störung mit in Betracht gezogen werden. Liegen sie etwa ganz oder überwiegend in fehlender Anpassung der Wirtschaftsstruktur an neue Gegebenheiten oder in einer schon bestehenden hohen Staatsverschuldung, so werden sie schwerlich durch eine bloße Nachfrageausweitung bzw. Verhinderung eines Nachfrageabfalls ausgeräumt werden können. Je nach den gegebenen Ursachen vermag auch der Umstand, dass bei Ausgleich eines vorhandenen Haushaltsdefizits im Wege der Ausgabenkürzung oder Steuererhöhung ein weiterer Abschwung droht, eine erhöhte Kreditaufnahme allein nicht zu rechtfertigen; ohne dass andere haushalts- und finanzpolitische Maßnahmen hinzutreten, könnte sich die Situation in den folgenden Jahren wiederholen und ggfs. – etwa durch Anwachsen des Schuldensockels – noch verschärfen. Allerdings kann und muss der Haushaltsgesetzgeber jeweils von den konkret für ihn gegebenen Bedingungen ausgehen und sein Handeln danach einrichten“.
- **Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Beurteilung;** „Beurteilung und Einschätzung müssen nicht nur frei von Willkür sein; sie müssen aufgrund der vorliegenden wirtschaftlichen Daten und vor dem Hintergrund der Aussagen der gesetzlich verankerten Organe der finanz- und wirtschaftspolitischen Meinungs- und Willensbildung (Finanzplanungsrat, Konjunkturrat, Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Deutsche Bundesbank) und der Auffassungen in Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft nachvollziehbar und vertretbar erscheinen“

Verfahren

Die Darlegungslast, dass das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht und die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und

geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren, liegt gemäß § 18 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung beim Haushaltsgesetzgeber. Er hat sie zur Schlussberatung des Haushalts- bzw. eines Nachtragshaushaltsgesetzes zu erfüllen. Wegen des Initiativmonopols für den Haushaltsentwurf trifft die Darlegungslast auch die Bundesregierung. Sie erfüllt sie i.d.R. dadurch, dass sie ihre Auffassung in der Begründung zum Entwurf des Haushalts- bzw. des Nachtragshaushaltsgesetzes sowie in der Einbringungsrede des Bundesministers der Finanzen darlegt.

(Lfd. Nr. 87/05 vom 28.11.2005)

Quellen:

- BVerfGE 79, 311 ff.
- Heuer, Kommentar zum Haushaltsrecht, Rdnr. 9 ff. zu Art. 115 GG.

Vorläufige Haushaltsführung

von René Probst, Elke Ecker und Sebastian Bergmann,
Haushaltsausschuss

Artikel 110 Abs. 2 Grundgesetz (GG) stellt das verfassungsrechtliche Gebot auf, dass der Haushaltsplan jeweils vor Beginn des Jahres, für das er gelten soll, gesetzlich festzustellen ist. Dieses Verfassungsgebot **der Vorherigkeit** richtet sich an alle beteiligten Verfassungsorgane. Es verpflichtet zum einen die Bundesregierung zu einer rechtzeitigen Vorlage des Haushalts und zum anderen den Bundesgesetzgeber, das Parlament, zu einer zügigen Beratung und einer rechtzeitigen Verabschiedung.

Nicht immer kann das Haushaltsgesetz rechtzeitig verabschiedet werden. Dies kann u.a. zurückzuführen sein auf die Anrufung des Vermittlungsausschusses durch den Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens. So wurde aus diesem Grund z.B. das Haushaltsgesetz für das Jahr 1995 erst am 22.06.1995 und das für das Jahr 2004 erst am 25.02.2004 verabschiedet. Ein anderer Grund kann wie z.B. in diesem Jahr die Neuwahl des Bundestages sein und die dadurch notwendige Erstellung eines neuen Haushaltsplans. Letztlich sind allerdings die

Gründe für das Fehlen eines gesetzlich festgestellten Haushaltsplans verfassungsrechtlich unerheblich. In der jüngeren Vergangenheit ist dem Gebot der Vorherigkeit weitestgehend entsprochen worden.

Für den Fall, dass das Haushaltsgesetz **nicht rechtzeitig** vor Beginn des Haushaltsjahres verabschiedet wird, kommt die verfassungsrechtliche Ermächtigung des **Art. 111 GG** zum Tragen. Er regelt die **vorläufige Haushaltsführung**, das so genannte **Nothaushaltsrecht**. In Art. 111 Abs. 1 GG wird Vorsorge dafür getroffen, dass auch dann Mittel zur Aufrechterhaltung und Fortführung der Bundesverwaltung zur Verfügung stehen, wenn ein Haushaltsgesetz nicht rechtzeitig verabschiedet wird. Dies bedeutet, dass die Bundesregierung bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes verfassungsrechtlich ermächtigt ist, in beschränktem Umfang Ausgaben zu leisten und zu deren Deckung erforderlichenfalls auch Kredite aufzunehmen. Eine Begrenzung der Höhe der Ausgabe zum Beispiel in der Weise, dass jeden Monat nur ein Zwölftel des vorjährigen Haushaltsplans ausgegeben werden darf (wie etwa in Art. 107 der Verfassung des Saarlandes) enthält Art. 111 GG nicht.

Um eine gleichmäßige Verfahrensweise aller vom Bundeshaushalt erfassten Einrichtungen zu gewährleisten, obliegt es dem Bundesminister der Finanzen nach § 5 Bundeshaushaltsordnung (BHO), **nähere Regelungen** zur vorläufigen Haushaltsführung der Bundesverwaltung nach Art. 111 GG zu treffen. Dies geschieht durch ein **Rundschreiben des Bundesministers der Finanzen** an die obersten Bundesbehörden („Haushaltsführungserslass“).

Die verfassungsrechtliche Ermächtigung zur vorläufigen Haushaltsführung nach Art. 111 GG unterliegt aber einer **zeitlichen und sachlichen Beschränkung**.

In **zeitlicher** Hinsicht gelten die vorläufigen Ausgabenermächtigungen ab Beginn des Rechnungsjahres, für das der Haushaltsplan gesetzlich noch nicht festgestellt ist, bis zum Zeitpunkt der Verkündung des Haushaltsgesetzes im Bundesgesetzblatt, längstens bis zu dessen Ende. Da das Haushaltsgesetz rückwirkend zum ersten Tag des Rechnungsjahres in Kraft tritt, werden die seither fehlenden Ausgabeermächtigungen durch den festgestellten Haushaltsplan nachträglich ersetzt. Die bis zur Verkündung des Haushaltsgesetzes geleisteten Ausgaben sind auf die Ermächtigungen anzurechnen.

In **sachlicher** Hinsicht werden die vorläufigen Ausgabeermächtigungen dahingehend beschränkt, dass nur solche Ausgaben geleistet werden dürfen, die nötig sind, um

- gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
- die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Bundes zu erfüllen,
- Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen oder Beihilfen für diese Zwecke weiter zu gewähren, sofern durch den Haushaltsplan eines Vorjahres bereits Beträge bewilligt worden sind.

Grundsätzlich kommen während der vorläufigen Haushaltsführung somit nur Fortsetzungsmaßnahmen in Betracht.

Die Bundesregierung ist, soweit die auf der Grundlage des Nothaushaltsrechts zu leistenden Ausgaben nicht durch hinreichende Einnahmen gedeckt sind, nach Art. 111 Abs. 2 GG ermächtigt, **Kredite** bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans auf dem Kreditmarkt aufzunehmen. Bürgschaften und Sicherheitsleistungen dürfen im Rahmen der vorläufigen Haushaltsführung nicht gewährt werden.

Für **neue Maßnahmen** dürfen Ausgaben nur unter den erschwerten Voraussetzungen des Art. 112 GG, also nur unter den Voraussetzungen einer überplanmäßigen Ausgabe geleistet werden (vgl. Aktueller Begriff 79/05).

(Lfd. Nr. 93/05 vom 20.12.2005)

Quellen:

- Köckritz/Ermisch/Dittrich/Lamm, Bundeshaushaltsordnung, Kommentar, Berlin 2005
- Piduch, Ernst, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stuttgart 2004
- Heuer, Ernst, Kommentar zum Haushaltsrecht, Neuwied 2005

Geschichte – Zeitgeschichte

Wahl des Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde

von Wilhelm Weege, Fachbereich XI

Am 14.11.2004, drei Tage nach dem Tod des palästinensischen Präsidenten Yasser Arafat, verständigte sich die palästinensische Interimsführung darauf, am 9.1.2005 die Wahl eines neuen Palästinenser-Präsidenten durchzuführen. Ebenfalls wurden Kommunalwahlen für Dezember 2004 und Parlamentswahlen für das erste Quartal 2005 (nach neuestem Stand 17.7.2005) beschlossen.

Grundlagen der Präsidentenwahl wie der Parlaments- und Kommunalwahlen in den palästinensischen Autonomiegebieten sind das palästinensische Wahlgesetz von 1995, Ergänzungsdekrete des Präsidenten sowie israelisch-palästinensische Vereinbarungen über die Durchführung von Wahlen im Palästinensergebiet. Laut Wahlgesetz müssen die vom amtierenden Präsidenten anzuordnenden Wahlen allgemein, frei, geheim und direkt sein. Wahlberechtigt sind alle Personen, die 1) Palästinenser sind, 2) am Wahltag 18 Jahre oder älter sind, 3) sich als Wähler haben registrieren lassen (Eintrag in Wählerliste des jeweiligen Bezirkswahllokals, wo Wahlrecht ausgeübt wird; Eintrag in palästinensische Gesamtwählerliste) und 4) nach dem Wahlgesetz nicht von der Wahl ausgeschlossen sind (z.B. aufgrund eines entsprechenden Gerichtsurteils).

Personen, die als Kandidaten für das Präsidentenamt antreten, müssen a) im Besitz des aktiven Wahlrechts sein, b) das 35. Lebensjahr vollendet haben, c) ihren tatsächlichen Wohnsitz in den palästinensischen Autonomiegebieten haben, d) als Wähler registriert sein, e) ihre Bewerbung während der Bewerbungsfrist (20.11.-1.12.2004) bei der zentralen Wahlkampfkommission anmelden und f) 3000 US-Dollar Kautions stellen. Unabhängige Kandidaten, die nicht von einer registrierten Partei nominiert werden, benötigen zudem die durch Unterschrift von 5000 Wahlberechtigten dokumentierte Unterstützung der eigenen Kandidatur.

Mit der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen ist die palästinensische zentrale Wahlkommission beauftragt. Neben der Wahlhelferschulung, der Wählerinformation und der organisatorisch-technischen

Vorbereitung der Wahl gehört die für die Ausübung des Stimmrechts obligatorische Wählerregistrierung zu deren wichtigsten Aufgaben. Voraussetzung für die Registrierung ist der Nachweis der Identität, des Wohnortes und der Wahlberechtigung anhand entsprechender Identitätsdokumente.

Neben der Erfassung und Mobilisierung der Wähler soll die Registrierung Missbrauch, z.B. durch mehrfache Stimmabgabe oder Teilnahme nicht wahlberechtigter Personen, verhindern. Aus diesem Grunde kann die Registrierung außer bei Häftlingen in israelischer Gefangenschaft, die sich durch Verwandte oder Anwälte registrieren lassen können, nur persönlich vorgenommen werden. Der Registrierungsprozess kann von Parteien und Wahlbeobachtern kontrolliert werden; über Klagen und Widersprüche entscheidet eine unabhängige Schiedskommission. Ein Großteil der Wählerregistrierung für die Präsidentschaftswahlen am 9.1.2005 wurde bereits im September 2004 – damals geplant zur Vorbereitung der Ende 2004 durchgeführten Kommunalwahlen – vorgenommen. Zur Berücksichtigung von Änderungen der Wählerschaft (z.B. Sterbefälle, Neuwähler) fand für die Präsidentschaftswahlen bis zum 27.11.2004 eine Nach-Registrierung statt. Von den 1,7 Millionen wahlberechtigten Palästinensern ließen sich insgesamt 1,28 Millionen Wähler (72 Prozent aller Wahlberechtigten) registrieren. Wegen diverser Probleme während des Registrierungsprozesses – unter anderem wurden Wähler aufgrund der in den Autonomiegebieten herrschenden Reisebeschränkungen an der Registrierung gehindert, in Ost-Jerusalem konnte die Wahlkommission aufgrund israelischen Einwirkens (Verhaftungen) zeitweise überhaupt nicht tätig werden – entschloss sich die Wahlkommission Anfang Januar 2005, auch nicht registrierten Palästinensern bei entsprechendem Identitäts- und Wahlberechtigungs-nachweis die Stimmabgabe zu ermöglichen.

Wahlfälschungen und Wahlbetrug sollten u. a. durch folgende Maßnahmen verhindert werden: 2800 aus Dänemark importierte transparente Wahlurnen sollten garantieren, dass sich vor Wahlbeginn keine (gefälschten) Stimmzettel in der Urne befinden; die Wahlzettel wurden in Spanien auf einem Papier gedruckt, das in den Autonomiegebieten nicht erhältlich ist; die Wähler erhielten eine Markierung am Daumen mit einer Tinte, die erst 48 Stunden später entfernt werden kann, vor Verlassen des Wahllokals wurden die Stimmzettel von Parteivertretern gezählt; die Wahlurnen durften über Nacht nicht unbeaufsichtigt im Wahllokal zurückgelassen werden; über eine Telefon-Hotline konnten sich Wähler über das Wahlverfahren und das für sie zuständige Wahllokal informieren. Vor allem aber sollte die Präsenz von rund 20.000 palästinensischen und 1000 ausländischen Wahlbeobachtern sicher-

stellen, dass die Wahlen fair und reibungslos verliefen. Während die von Parteien, Kandidaten und NGO's entsandten palästinensischen Beobachter in erster Linie auf eine korrekte und unparteiische Durchführung der Wahlen achteten, kam den von der UNO koordinierten internationalen Wahlbeobachtern (u. a. 269 EU-Beobachter) zudem die Aufgabe zu, Behinderungen der Wahl durch die israelische Besatzungsmacht nach Möglichkeit zu minimieren.

Die in allen Fragen der Wahlorganisation und -durchführung der Wahlen notwendige Zustimmung Israels stellte für die Palästinenser erwartungsgemäß das größte Problem dar. Insbesondere die Frage, ob neben der Bevölkerung des Gazastreifens und der Westbank auch die Palästinenser in Ost-Jerusalem an den Wahlen teilnehmen durften, blieb lange ungeklärt, da Israel befürchtete, dass aus der Abhaltung regulärer Wahlen Ansprüche auf Ost-Jerusalem als Hauptstadt eines künftigen Palästinenserstaates abgeleitet werden könnten. Erst nach persönlicher Vermittlung des US-Außenministers Powell einigte man sich auf ein Verfahren, das aus israelischer Sicht einer Briefwahl ähnelt und daher keine präjudizierende Wirkung auf die Hauptstadtfrage hat. So sollten von den 200.000 Palästinensern Ost-Jerusalems 5367 Personen in fünf Postämtern der Stadt wählen; die Auszählung musste aber in der Westbank erfolgen. Die übrigen Palästinenser aus Jerusalem sollten dagegen ihre Stimme in 12 Wahllokalen außerhalb der Stadt abgeben können. Beschwerden über Behinderungen bei der Stimmabgabe am Wahltag hatten – nach Intervention des ehemaligen US-Präsidenten Jimmy Carter – zur Folge, dass Palästinenser aus Ost-Jerusalem in den Wahllokalen der Stadt wählen durften. Alle Wahllokale blieben insgesamt zwei Stunden länger geöffnet.

Neben diesem grundsätzlichen Streit wurde von palästinensischer Seite im Vorfeld vielfach Klage über teils massive Behinderungen durch Israel geführt. Wahlvorbereitungen und Wahlkampf seien durch verzögerte Bearbeitung von Genehmigungen, Reisebeschränkungen, Beschlagnahme von Material, Verhaftungen und gewaltsame Übergriffe der israelischen Armee teils massiv beeinträchtigt worden. Indessen hat Israel seine Zusicherung eingehalten, seine Armee am Wahltag weitgehend aus den besetzten Gebieten zurückzuziehen sowie eine schnelle und reibungslose Abfertigung an den Checkpoints zu ermöglichen.

Trotz des Aufrufs zum Wahlboykott durch Hamas und andere militante Organisationen haben nach Behördenangaben 70 Prozent der Wahlberechtigten an der Wahl teilgenommen. Wahlsieger und damit Nachfolger Arafats im Präsidentenamte wurde mit 62,3 Prozent der Stimmen der moderate Kandidat der Fatah-Partei Mahmoud Abbas, der sich als führender Funktionär der PLO bereits seit langem um ein Ende der Ge-

walt und einen friedlichen Ausgleich mit Israel (u.a. als Architekt des Oslo-Abkommens) bemüht hatte. Sein stärkster Konkurrent, der als unabhängiger Kandidat angetretene Arzt Mustafa Al Barghouti, der sich als Generalsekretär der palästinensischen Nationalinitiative „Al Moubadara“ sowie als Präsident des „Medizinischen Hilfskomitees“ (das unter anderem die Verletzten der Intifada versorgt) für einen unabhängigen Palästinenser-Staat, gegen Korruption und den Aufbau einer demokratischen palästinensischen Zivilgesellschaft engagiert, erhielt 19,8 Prozent. Die übrigen fünf Kandidaten erzielten einstellige Ergebnisse. Abgesehen von einigen Unregelmäßigkeiten entsprach der Ablauf der Präsidentschaftswahlen unabhängigen Beobachtern zufolge insgesamt demokratischen Standards. Die Wahlen werden vielfach als Beleg für die demokratische Reife des palästinensischen Volkes sowie als wichtiger Schritt zum Frieden und zu einem eigenständigen palästinensischen Staat gewertet.

(Lfd. Nr. 02/05 vom 10.01.2005)

Quellen:

- http://www.palaestina.org/news/nachrichten/archiv_2005.php?name=news
- <http://www.elections.ps/english/english.php>
- <http://www.freunde-palaestinas.de/>

Konklave

von Dr. Michael F. Feldkamp, Fachbereich XI

Das katholische Kirchenrecht bezeichnet mit dem **Begriff** Konklave (lat. „con clave“ – mit Schlüssel) a) sowohl den abgeschlossenen Ort selbst, in dem sich die Kardinäle zur Wahl eines neuen Papstes versammeln, als auch b) die Versammlung der Kardinäle, die zur Wahl eines neuen Papstes zusammentritt.

Als **historisches Vorbild des Konklave** gilt die Papstwahl im Jahre **1241**, als die Kardinäle wegen ihrer lang andauernden Entscheidungsunwilligkeit eingesperrt und gefoltert wurden, bis sie am 25. Oktober 1241 Papst Coelestin IV. wählten.

Auch spätere Vakanz des Apostolischen Stuhles wurden als zu lang empfunden: Die Wahl Coelestins IV. 1241 hatte zwei Monate gedauert.

ert; für die Wahl Innozenz IV. 1243 benötigten die Kardinäle gar zwanzig Monate; über fünf Monate ließ die Wahl Clemens IV. 1265 auf sich warten. Das längste Konklave in der 2000-jährigen Geschichte des Papsttums dauerte von November 1268 bis zum 1. September 1271, also fast drei Jahre. Dieser Wahlvorgang wurde erst beschleunigt, nachdem das Wahlgremium von den aufgebrachten Bürgern von Viterbo im dortigen Papstpalast eingeschlossen wurde, seinen Mitgliedern Lebensmittel vorenthalten und schließlich das Dach des Palastes abgetragen wurde, so dass die Kardinäle den wechselnden Wetterverhältnissen ausgesetzt waren.

Der aus dieser Wahl hervorgegangene Papst Gregor X. wollte solche Zustände für die Zukunft ausschließen und legte mit der während des Konzils von Lyon erlassenen **Konstitution „Ubi periculum“ vom 7. Juli 1274 eine Verfahrensordnung zur Papstwahl fest, die im wesentlichen bis heute gültig ist.** U. a. sollten die wählenden Kardinäle an einem geeigneten Ort eingeschlossen werden – daher die mittelalterliche Bezeichnung „Konklave“. Nach drei Tagen ohne ein Ergebnis sollte – so die Konstitution – die Versorgung der Kardinäle mit Lebensmitteln eingeschränkt, nach dem fünften Tag auf ein Minimum reduziert werden. Die rigiden Vorschriften wurden 1276 durch Hadrian V. aufgehoben und von Johannes XXI. am 20. September 1276 gänzlich abgeschafft, mit der Folge, dass die Papstwahlen wieder erheblich länger dauerten. Die Wahl Nikolaus' III. 1281 dauerte sechs Monate. Elf Monate dauerte die Wahl Nikolaus' IV. 1288. Die Sedisvakanz bis zur Wahl Coelestin V. dauerte sogar über zwei Jahre. Coelestin V. setzte deswegen die Papstwahlordnung Gregors X. wieder ein, die Bonifatius VIII. ausdrücklich bestätigte.

In späterer Zeit wurde die Konklaveordnung wiederholt geändert: Pius IV., der 1559 nach viermonatiger Sedisvakanz gewählt wurde, brachte 1562 die alten Konklavebestimmungen in Erinnerung. Gregor XV. legte mit den Konstitutionen „Aeterni Patris“ vom 15. November 1621 und „Decet Romanum Pontificem“ vom 12. März 1622 ein neues Zeremoniell für die Papstwahl und seine Inthronisation fest und versuchte insbesondere das Vetorecht (die sog. Exklusive) der drei großen katholischen Staaten Österreich, Frankreich und Spanien zu unterbinden. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass nur im Konklave der Papst gewählt werden soll; damit wurde die von Pius IV. eingeräumte Möglichkeit „innerhalb oder außerhalb des Konklave“ einen Papst zu wählen, abgeschafft.

Urban VIII. bekräftigte 1626 die Bestimmungen Gregors XV., die bis zum Beginn des 20. Jh. unverändert blieben. Clemens XII. regelte 1732 lediglich die Verwaltung des Kirchenstaates während der Sedisvakanz

genauer und wies einzelnen Organisationseinheiten (Dikasterien) der Römischen Kurie bei der Abwicklung der laufenden Geschäfte konkrete Aufgaben zu.

Nach dem Untergang des Kirchenstaates im Zuge der italienischen Einigungsbewegung und dem damit einhergehenden Wegfall der weltlichen Macht passten Pius IX. 1871, 1874 und 1877 sowie Leo XIII. 1882 mit ihren Verfügungen die Konklavebestimmungen den politischen Verhältnissen an. Im Zuge der Kodifizierung des katholischen Kirchenrechts hob Pius X. schließlich die bisherigen Einzelbestimmungen zur Papstwahl formal auf und fasste diese in der Konstitution „Vacante Sede Apostolica“ vom 25. Dezember 1904 zusammen. Neu war das Postulat von der absoluten Freiheit der Kirche bei der Papstwahl. Damit war das bis dahin ausgeübte Vetorecht mancher katholischer Staaten beseitigt worden. Ferner wurden die Konklaveteilnehmer mit absoluter Schweigepflicht belegt.

Geringfügige Änderungen der Konklaveordnung nahmen Pius XI. 1922, Pius XII. 1945, Johannes XXIII. 1962 und Paul VI. 1975 vor.

„Im Bewusstsein der neuen Situation, in der die Kirche heute lebt“ und mit Verweis auf die Neufassung des Codex des kanonischen Rechts (Codex Iuris Canonici 1983) und des kanonischen Rechts der Orientalischen Kirchen (1990) griff zuletzt Johannes Paul II. mit der Konstitution „Universi Dominici Gregis“ vom 22. Februar 1996 in die Konklaveordnung ein.

Seitdem ist **gültiges Recht bei der Papstwahl**: Das Konklave soll 15 bis 20 Tage nach dem Tod des Papstes einberufen werden. Das aktive Wahlrecht kommt ausschließlich Kardinälen zu; ausgeschlossen sind jene, die vor dem Todestag des Papstes das 80. Lebensjahr bereits vollendet haben. Die Zahl der Wähler darf 120 nicht überschreiten (Nr. 33). Strengstes Stillschweigen über alle Vorgänge im Konklave muß durch Eid zugesichert werden (Nr. 60), und es darf auf keinerlei politisches Veto Rücksicht genommen werden (Nr. 80). Der Wohnort der Kardinäle während des Konklave befindet sich nicht mehr nur im Apostolischen Palast, sondern im eigens dafür hergerichteten „Gästehaus St. Martha“ südlich der Petersbasilika innerhalb des Vatikans (Nr. 13, 41-42). Von hier aus werden die Kardinäle in geeigneter Form zur Sixtinischen Kapelle gebracht, seit 1870 Ort der Papstwahlen. Im Gästehaus St. Martha wird auch Pflegepersonal für die kranken oder gebrechlichen Kardinäle untergebracht. Unterkünfte werden ferner eingerichtet für den Sekretär des Kardinalskollegiums, für den päpstlichen Zeremonienmeister und seine vier Helfer, für den Assistenten des Kardinaldekans, für die Ordenspriester, die als Beichtväter fungieren, sowie für zwei Ärzte. Vom Beginn der Wahlhandlungen an bis zur Be-

kanntmachung der erfolgten Wahl werden das „Gästehaus St. Martha“, die Sixtinische Kapelle und weitere für liturgische Feiern vorgesehene Räume vom Kardinal-Camerlengo hermetisch abgeriegelt. Außerdem wird dafür Sorge getragen, dass die Kardinäle auch auf ihren evtl. Bustransfers zwischen den verschiedenen Orten von niemandem erreicht werden können. Eine weitere Neuerung betrifft den Wahlvorgang, der ausschließlich durch geheime Wahl erfolgt. Die bisher gültigen Formen „durch Akklamation oder Inspiration“ oder „per compromissum“ wurden abgeschafft. Das Konklave soll vielmehr geistlichen Exerzitien ähneln. Nach drei Tagen erfolgloser Stimmabgabe folgt demnach ein Tag ohne Stimmabgabe, damit die Wähler „eine Pause des Gebets einlegen, eine geistliche Exhortation anhören und frei miteinander sprechen können“. Danach folgen sieben weitere Wahlgänge und – nach einer weiteren Pause – eine dritte Serie von sieben Wahlgängen (Nr. 74). Wenn auch danach kein Ergebnis vorliegt, können die Kardinäle mit Mehrheit das weitere Verfahren beschließen, dass z. B. statt der erforderlichen Zweidrittelmehrheit die absolute ausreicht oder dass man eine Stichwahl zwischen den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen im vorausgehenden Wahlgang durchführt (Nr. 75). Zur Wahrung der Geheimhaltung werden nach jedem Wahlgang die verwendeten Stimmzettel und alle anderen dazugehörigen Schriftstücke verbrannt (Nr. 71). Es ist verboten, technische Geräte mitzubringen oder eventuell vorhandene zu benutzen, die Stimmen oder Bilder registrieren, reproduzieren und übermitteln können (Nr. 61). Das Konklave endet unmittelbar nach der Wahl des neuen Papstes, wenn dieser die Wahl angenommen hat – es sei denn, der Gewählte verfügt es anders (Nr. 91).

(Lfd. Nr. 21/05 vom 14.04.2005)

Literatur:

- Apostolische Konstitution „Universi Dominici Gregis“ Seiner Heiligkeit Papst Johannes Paul II. über die Vakanz des Apostolischen Stuhles und die Wahl des Papstes von Rom. Lateinischer Text in: Acta Apostolicae Sedis, Bd. 88 (1996), S. 305-543. Deutsche Übersetzung in:
http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/apost_constitutions/documents/hf_jp-ii_apc_22021996_universi-dominici-gregis_ge.html [Stand 11.04.2005].
- Alberto Melloni, Das Konklave. Die Papstwahl in Geschichte und Gegenwart, Freiburg im Breisgau – Basel – Wien 2002.

8. Mai 1945 in der Erinnerungskultur der Bundesrepublik Deutschland

von Marc Bomhoff, Fachbereich XI

Das Gedenken an die Beendigung des Zweiten Weltkrieges in Europa am 8. Mai 1945 war für lange Zeit kein Bestandteil der Erinnerungskultur in Westdeutschland. Auch in bewusster **Abgrenzung zur DDR**, in der das Gedenken an die „Niederringung des Faschismus durch die Sowjetunion“ eine zentrale Rolle spielte, konzentrierten sich die führenden Politiker im Westen auf den **17. Juni als dem Symboldatum der deutschen Teilung**. Lediglich in Veranstaltungen der Opferverbände und im Kontext regionaler Bezüge wurde auf die Wiederkehr des Kriegsendes Bezug genommen. Bundespolitik oder überregionale Presse äußerten sich anlässlich der Jahrestage nur vereinzelt, eine **gesellschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema fand ebenfalls nicht statt**.

In den wenigen offiziellen Stellungnahmen bis 1970 wurden der **Bruch mit der nationalsozialistischen Vergangenheit**, die mit dem 8. Mai ursächlich in Verbindung gebrachte **Teilung Europas sowie das Erfolgsmodell Bundesrepublik betont**. Bundeskanzler **Adenauer** erklärte 1955: „Der 8. Mai 1945 wird ... in die Geschichte als der Tag eingehen, an dem die Spaltung Deutschlands begann und dadurch ein Herd der Unruhe im Herzen Europas geschaffen wurde.“ Zehn Jahre später deutete Bundeskanzler **Erhard** den 8. Mai erstmalig in seinem historischen Kontext, um anschließend die positive Entwicklung in Westdeutschland hervorzuheben: „Wir erkennen es heute noch deutlicher als damals, dass dem militärischen Zusammenbruch ein geistiger und moralischer Verfall vorausgegangen war.“ Anlässlich des 25. Jahrestages des Kriegsendes wurde erstmals im Rahmen einer Sonderveranstaltung des Deutschen Bundestages eine Regierungserklärung zum 8. Mai abgegeben. In inhaltlicher Kontinuität zu seinen Vorgängern betonte Bundeskanzler **Brandt** die erfolgreiche Wiedereingliederung der Bundesrepublik in die Staatengemeinschaft und den gelungenen Aufbau der Demokratie. Ausführlicher und deutlicher fielen 1975 die Worte von Bundespräsident **Scheel** aus. Er ging auf die Wesensmerkmale des nationalsozialistischen Herrschaftssystems ein, sprach die Verantwortlichkeiten deutlich an und unterschied nicht generell zwischen dem deutschen Volk und den Nationalsozialisten: „Adolf Hitler war kein unentrinnbares Schicksal. Er wurde gewählt.“

Der sich hier andeutende **Wandel in der Bewertung** wurde befördert von einer intensivierten wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit

dem Nationalsozialismus und einem sich ebenfalls entwickelnden gesellschaftlichen und medialen Diskurs. **Dieser Prozess kulminierte im Jahr 1985**, das von heftigen Auseinandersetzungen über die „richtige“ Deutung des 8. Mai geprägt war. Die umstrittene Teilnahme von Bundeskanzler **Kohl am Schlesiertreffen in Hannover**, das zunächst unter dem Motto „Schlesien bleibt unser“ abgehalten werden sollte, sowie der kontrovers diskutierte gemeinsame **Besuch des Bundeskanzlers mit US-Präsident Reagan auf dem Soldatenfriedhof in Bitburg**, wo auch Angehörige der Waffen-SS begraben sind, regten eine weit reichende Debatte über das Thema an. Verstärkt wurde die Diskussion durch eine intensive mediale Aufarbeitung der historischen Ereignisse. Schnell wurde deutlich, dass sich **zwei grundlegend unterschiedliche Interpretationen** unversöhnlich gegenüberstanden. Die eine Seite verlangte, „die Last der Verantwortung in den Hintergrund treten zu lassen. Die andere Seite hielt dies für illegitim. Ihr historisches Erzählen orientierte sich stärker an der Erfahrung des Holocaust, die aus der bundesdeutschen Gegenwart nicht ausgeblendet werden dürfe.“ (Kirsch: 92)

Hinter diese Auseinandersetzungen trat die später als „Sternstunde des Parlaments“ bezeichnete und vor allem durch die Rede des Bundespräsidenten **von Weizsäcker** geprägte offizielle **Gedenkveranstaltung am 8. Mai 1985** zunächst zurück. Langfristig konnte sich die von Weizsäcker vorgetragene Wertung der Ereignisse jedoch durchsetzen. Ihm gelang es in seiner Rede im Bonner Plenarsaal, den gesamten historischen Kontext zu umreißen, Kontinuitäten und Brüche der Geschichte deutlich zu benennen und so die unterschiedlichen persönlichen Perspektiven, die das Erinnern determinieren, zu berücksichtigen. Seine Wertung fiel dabei dennoch deutlich aus: „Der 8. Mai war ein Tag der Befreiung. Er hat uns alle befreit von dem menschenverachtenden System der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft. Niemand wird um dieser Befreiung willen vergessen, welche schwere Leiden für viele Menschen mit dem 8. Mai erst begannen und danach folgten. Aber wir dürfen nicht im Ende des Krieges die Ursache für Flucht, Vertreibung und Unfreiheit sehen.“ Der Bundespräsident betonte weiter, dass man sich der Vergangenheit annehmen müsse, um nicht „blind für die Gegenwart zu werden. Wer sich der Unmenschlichkeit nicht erinnern will, der wird wieder anfällig für neue Ansteckungsgefahren.“

Kurzzeitig schien es so, als würde auch das Jahr 1995 von Debatten um die „korrekte“ Verortung des 8. Mai im deutschen Geschichtsbewusstsein geprägt. In einer Zeitungsannonce erinnerten konservative Politiker um den ehemaligen Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Dregger daran, dass der 8. Mai „der Beginn von Vertreibungster-

ror und neuer Unterdrückung im Osten und der Beginn der Teilung unseres Landes sei“ und **wandten sich gegen die „Befreiungsthese“**. Der Staatsakt zum 50. Jahrestag des Kriegsendes blieb jedoch, anders als noch zehn Jahre zuvor, unbeeindruckt von dieser Kritik. Bewusst wurde **Berlin, als Symbol des vereinigten, aus dem Schatten seiner Geschichte herausgetretenen Deutschlands** als Ort der zentralen Gedenkveranstaltung ausgewählt. **Erstmalig ergriffen auch Repräsentanten der vier Siegermächte** (Ministerpräsident der russischen Föderation, Tschernomyrdin, Premierminister Major, Vizepräsident Gore und Präsident Mitterand) **das Wort**: „Im Vordergrund stand der Gestus der Versöhnung, mit dem der friedliche Wandel in Europa gewürdigt wurde.“ (Kirsch: 188). Die Rede von Bundespräsident **Herzog** deckte sich in ihren Wertungen weitgehend mit der seines Vorgängers. Durch die Betonung, dass „viele Täter“ für das Funktionieren der NS-Herrschaft nötig gewesen seien, reflektierte er jedoch ein bis dahin durch seine Vorgänger nicht thematisiertes Wesensmerkmal des NS-Regimes. Zudem konkretisierte er die Verantwortung für den Nationalsozialismus, indem er von der bis dahin gängigen unspezifischen Formulierung, „im deutschen Namen“ seien die Verbrechen begangen worden, abwich.

Gemeinsam ist allen früheren Reden, die anlässlich des 8. Mai gehalten wurden, **dass sie nicht den aktuellen Stand der historischen Forschung reflektierten**. So fand die zunehmende Auseinandersetzung der Geschichtswissenschaft mit den Tätern und Tätergruppen und deren Verankerung in der Mitte der Gesellschaft keinen Niederschlag in den Ansprachen: „Die Tätergesellschaft identifizierte sich nachträglich mit den Opfern.“ (Kirsch: 77). Die Verantwortung für das NS-Regime wurde lange Zeit einer verbrecherischen Clique um Hitler zugeschrieben, die das deutsche Volk ins Unglück gestürzt hätte. Die **sozialhistorischen Hintergründe** des „Betriebsunfalls der deutschen Geschichte“ sowie die fortschreitende gesellschaftliche Akzeptanz des nationalsozialistischen Regimes wurden ausgeblendet. Erst im Jahre 1985 konnte hier ein wirklicher Perspektivwechsel erreicht werden, der in der Folge das öffentliche Bewusstsein maßgeblich prägte.

(Lfd. Nr. 27/05 vom 04.05.2005)

Literatur und Quellen:

- Jan-Holger Kirsch, Wir haben aus der Geschichte gelernt, Der 8. Mai als politischer Gedenktag in Deutschland, Köln/Weimar 1999.
- Bulletin der Bundesregierung, 5. Mai 1955, 11. Mai 1965, 9. Mai 1970, 12. Mai 1995.
- Rede von Weizsäcker am 8. Mai 1985, <http://www.bundestag.de/parlament/geschichte/parlhist/dok26.html> (Abruf am 29. April 2005).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung, „Gegen das Vergessen“, 7. April 1995.

Frauen im Regierungsamt

von Dr. Birgit Ströbel, Fachbereich XI

Vor dem Zweiten Weltkrieg hatte es weltweit nur ein einziges weibliches Regierungsmitglied gegeben: Nina Bang (1866-1928), Erziehungsministerin in Dänemark 1924 bis 1926. Es dauerte bis zum Jahr 1960, bis zum ersten Mal eine Frau Regierungschefin wurde: **Sirimavo Ratwatte Dias Bandaranaike** (1916-2000) in Sri Lanka (vormals Ceylon), die dieses Amt von 1960 bis 1965, 1970 bis 1977 und noch einmal 1994 bis 2000 innehatte. In Indien findet sich chronologisch die zweite Regierungschefin, **Indira Gandhi** (1917-1984), die 1966 bis 1977 im Amt war, nochmals dann von 1980 bis zum 31. Oktober 1984, dem Tag, an dem sie von einem Sikh-Leibwächter ermordet wurde. Ebenfalls noch in den sechziger Jahren gelangte **Golda Meir** (1898-1978) ins Amt der Premierministerin von Israel, das sie von 1969 bis 1974 inne hatte. Die europäische Staatenwelt konnte erst 1979 die erste Regierungschefin aufweisen: **Margaret Thatcher** (geb. 1925), später als „Eiserne Lady“ bezeichnet, wurde in diesem Jahr Premierministerin von Großbritannien und behielt dieses Amt bis 1990. Die achtziger und neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts brachten zunehmend Frauen in Regierungsämter, in Europa und weltweit (siehe Tabelle)¹:

Derzeit sind **vier Regierungschefinnen im Amt**, nämlich in Bangladesch (Begum Khaleda Zia), in Mosambik (Luísa Dias Diogo), in Neuseeland (Helen Clark) und auf São Tomé und Príncipe (Maria do Carmo Silveira). Daneben gibt es noch fünf amtierende weibliche Staatspräsidenten: in Finnland (Tarja Halonen), in Irland (Mary McAleese), in Lettland (Vaira Vike-Freiberga), auf den Philippinen (Gloria Macapagal-Arroyo) und auf Sri Lanka (Chandrika Bandaranaike Kumaratunga).

Warum und wann Frauen in das leitende Amt einer Regierungschefin gelangen, hat von Staat zu Staat, von Kontinent zu Kontinent jeweils unterschiedliche historische, politische und auch gesellschaftliche Gründe. Es können aber zwei wiederkehrende Phänomene konstatiert werden: Zum einen scheinen Frauen eher zum Zuge zu kommen in Staaten, die politische Umbruchsituationen durchleben, wie etwa bei der **Transformation zur Demokratie**. Zu beobachten ist das in den mittel- und osteuropäischen Staaten des ehemaligen Ostblocks wie Litauen (Kasimie-

1 Aufgenommen wurden in diese Tabelle die weiblichen Regierungschefs, die zumindest drei bis vier Monate im Amt waren.

Portugal	Maria de Lourdes Ruivo da Silva Pintasilgo	1930-2004	01.08.1979-03.01.1980
Dominica	Dame M. Eugenia Charles	1916-2005	21.07.1980-14.06.1995
Norwegen	Gro Harlem Brundtland	Geb. 1939	04.02.1981-14.10.1981 09.05.1986-16.10.1989 30.11.1990-25.10.1996
Jugoslawien	Milka Planic	Geb. 1924	15.05.1982-15.05.1986
Pakistan	Benazir Bhutto	Geb. 1953	02.12.1988-06.08.1990 19.10.1993-05.11.1996
Litauen	Kasimiera Prunskiene	Geb. 1945	17.03.1990-10.01.1991
Bangladesh	Begum Khaleda Zia	Geb. 1945	20.03.1991-30.03.1996 01.09.2001-
Frankreich	Edith Cresson	Geb. 1934	15.05.1991-02.04.1992
Polen	Hanna Suchocka	Geb. 1946	08.07.1992-26.10.1993
Burundi	Sylvie Kinigi	Geb. 1952	10.07.1993-11.02.1994
Türkei	Tansu Ciller	Geb. 1946	25.06.1993-07.03.1996
Kanada	A. Kim Campbell	Geb. 1947	25.06.1993-04.11.1993
Ruanda	Agathe Uwilingiymana	1953-1994	18.07.1993-07.05.1994 ²
Bulgarien	Reneta Ivanova Indzhova	Geb. 1953	16.10.1994-25.01.1995
Sri Lanka	Chandrika Bandaranaike Kumaratunga	Geb. 1945	19.08.1994-14.11.1994 ³
Haiti	Claudette Werleigh	Geb. 1946	07.11.1995-27.02.1996
Bangladesch	Sheik Hasina Wajed	Geb. 1945	23.06.1996-15.07.2001
Guyana	Janet Jagan	Geb. 1920	17.03.1997-22.12.1997
Neuseeland	Jenny Shippley	Geb. 1952	08.12.1997-10.12.1999
Neuseeland	Helen Clark	Geb. 1950	10.12.1999-
Senegal	Mame Madior Boye	Geb. 1940	03.03.2001-04.11.2002
São Tomé und Príncipe	Maria das Neves Ceita Batista de Sousa	Geb. 1958	03.10.2002-16.07.2003 23.07.2003-18.09.2004
Peru	Beatriz Merino Lucero	Geb. 1949	28.06.2003-15.12.2003
Mosambik	Luísa Días Diogo	Geb. 1958	17.02.2004-
Ukraine	Julia Timoschenko	Geb. 1961	24.01.2005-08.09.2005
São Tomé und Príncipe	Maria do Carmo Silveira	Geb. 1961	07.06.2005-

2 Agathe Uwilingiymana, eine Hutu-Frau, kam mit ihrer Familie in den von Tutsi veranstalteten Massakern ums Leben.

3 Chandrika Kumaratunga ist die Tochter von Sirivamo Bandaranaike und wurde nach den wenigen Monaten als Premierministerin Präsidentin ihres Landes, was sie bis zum 21.11.2005 war.

ra Prunskiene), Polen (Hanna Suchocka), Bulgarien (Reneta Ivanova Indzhova) und zuletzt in diesem Jahr in der Ukraine mit Julia Timoschenko. Die Regierungszeit war in diesen Fällen eher von kurzer Dauer (zwischen drei und fünfzehn Monaten).

Zum anderen gibt es auf dem asiatischen Kontinent die ganz eigene Tradition von Regierungschefinnen (und auch Staatspräsidentinnen), die in erster Linie aufgrund des familiären Hintergrundes und verwandtschaftlicher Verhältnisse an die Macht gelangen: Die „**Herrschaft der Witwen und Töchter**“. Indira Gandhi (Tochter des Ministerpräsidenten Jawaharlal Nehru, Mutter von Rajiv Gandhi), Sirimavo Bandaranaike (Witwe des Premierministers Solomon Bandaranaike) und ihre Tochter Chandrika Bandaranaike Kumaratunga, Benazir Bhutto (Tochter des Präsidenten und Premierministers Zulfikar Ali Bhutto) und Begum Khaleda Zia (Witwe des Präsidenten und Premierministers Ziaur-Rahman) können hier als Beispiele genannt werden. Bei aller Unterschiedlichkeit von Geschichte und politischem System der jeweiligen Staaten, lassen sich bezüglich der in der Politik so erfolgreichen Frauen einige Gemeinsamkeiten festhalten: Darunter die Herkunft aus einer politischen Dynastie, die Zugehörigkeit zur Elite des Landes und dadurch die Möglichkeit einer dualen Sozialisation im Inland und im Ausland, in manchen Fällen eine Art „Opferbonus“, da der Vater oder Ehemann ermordet worden war, schließlich das positiv besetzte Mutterbild in allen in Asien vertretenen Religionen und der ungebrochen positiv fortwirkende Familiengedanke.

Auf Initiative von Vigdís Finnbogadóttir, der Präsidentin von Island 1980 bis 1996, wurde 1996 der ‚**Council of Women World Leaders**‘ gegründet, ein Netzwerk von amtierenden und ehemaligen Regierungschefinnen und Staatspräsidentinnen, dessen Vorsitz derzeit die frühere irische Präsidentin und UN-Hochkommissarin für Menschenrechte Mary Robinson inne hat. Derzeit hat der Council 31 Mitglieder.

(Lfd. Nr. 85/05 vom 21.11.2005)

Quellen:

- Liswood, Laura A., Women World Leaders. London 1995.
- Genovese, Michael A. (Hrsg.), Women as National Leaders. Newbury Park und London 1993.
- Schwepcke, Barbara, Töchter Asiens. Frauen zwischen Herrschaft und Anpassung. München und Wien 1998.
- <http://www.guide2womenleaders.com> (Stand: 01.11.2005)
- <http://www.terra.es/personal2/monolith/00women3.htm> (Stand: 01.11.2005)
- <http://www.womenworldleaders.org> (Stand: 01.11.2005)

Gesundheitswesen

Influenza-Pandemie

von Dr. Christine Steinhoff, Fachbereich VIII; Angelika Pendzich-von Winter, Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung

Einleitung

Experten der Weltgesundheitsorganisation (WHO) warnen seit dem Ende der neunziger Jahre vor einer neuen Länder übergreifenden Grippepelle, die sich in nur wenigen Monaten weltweit ausbreiten könnte. Mittlerweile scheint nicht mehr fraglich, ob, sondern nur noch wann ein neues Virus entsteht, durch das Millionen Menschen erkranken und auch sterben könnten. Schon jetzt führt in Deutschland eine Grippeerkrankungswelle jährlich bei 5.000 bis 8.000 Menschen zum Tode; die Zahl ist in der Regel höher als die Zahl der Verkehrstoten. Einer neuen Pandemie könnten allein in Deutschland etwa 100.000 und weltweit sogar bis zu 100 Millionen Menschen zum Opfer fallen.

Ausgelöst durch unterschiedliche Virusformen treten Influenza-Pandemien im Durchschnitt alle 27,5 Jahre auf. Bei Pandemien handelt es sich im Unterschied zu Epidemien um Krankheitswellen mit weltweiter Verbreitung. Die schwerwiegendste Influenza-Epidemie des vergangenen Jahrhunderts war die so genannte spanische Grippe (1918/19), an der weltweit 20 bis 50 Millionen Menschen starben. Diese Grippepelle wurde als Gefahr verkannt, weil ihre ersten Anzeichen nicht etwa im Winter, sondern im Frühjahr auftraten. Weitere Pandemien, mit allerdings nicht annähernd so vielen Todesopfern, gab es in den Jahren 1957 und 1968. Inzwischen warnen Wissenschaftler immer häufiger, dass die Gefahr einer neuen großen Influenza-Pandemie nicht unterschätzt werden dürfe. Als wahrscheinlicher Auslöser gilt eine abgewandelte Form des umgangssprachlich als Vogelgrippevirus bezeichneten Erregers.

Medizinischer Hintergrund

Auf der Oberfläche von Influenzaviren befinden sich die Eiweiße „Neuraminidase“ (N) und „Hämagglutinin“ (H). Sie spielen eine entscheidende Rolle bei der Vermehrung der Viren und verändern sich ständig. Derzeit sind 15 H- und 9 N-Typen bekannt. Ihre Bezeichnung geht in den Namen des jeweiligen Virus-Subtypus ein: H5N1 beispielsweise bezeichnet den H-Subtyp 5 und den N-Subtyp 1 und wird derzeit im

Zusammenhang mit der Vogelgrippe diskutiert. Bei der Vogelgrippe handelte es sich zunächst um eine Erkrankung von Geflügel. Mittlerweile hat diese Erkrankung allerdings auch in größerem Umfang Zugvögel erfasst.

Eine Übertragung der Vogelgrippe auf den Menschen ist bislang selten, da sich das Erbmaterial von Vogel-Influenzaviren deutlich von den menschlichen Influenzaviren unterscheidet. Der Fall einer solchen Übertragung ist erst seit 1997 eindeutig belegt. Zwei verschiedene Grippeviren können dasselbe Lebewesen infizieren und Teile ihres Erbguts austauschen. Auf diese Weise entstehen immer neue Viren, die das menschliche Abwehrsystem umgehen können. Eine Voraussetzung für die Entstehung einer Pandemie durch Influenzaviren ist dann gegeben, wenn diese krankheitserregend sind, sich von Mensch zu Mensch verbreiten können und Bevölkerungsteile treffen, die eine unzureichende oder keine Immunität gegen den Erreger besitzen.

Impfstoffe

Die häufige Veränderung der Oberflächenstoffe von Grippeviren macht eine ständige Neu- und Weiterentwicklung von Impfstoffen erforderlich. Da nicht bekannt ist, welcher Virusstamm potenziell eine Pandemie auslöst, können Impfstoffe nicht im Voraus produziert werden. Eine Impfung mit den derzeit verfügbaren Influenza-Impfstoffen schützt nicht vor einer H5N1-Infektion, wohl aber vor einer gleichzeitigen Infektion mit anderen menschlichen Influenzaviren. Eine hohe Durchimpfungsrate wird angestrebt, um Kapazitätserhöhungen bei den Impfstoff produzierenden Unternehmen zu erreichen. Dies soll garantieren, dass zu dem Zeitpunkt, zu dem ein geeigneter Impfstoff entwickelt werden kann, ausreichende Kapazitäten vorhanden sind.

Medikamente

Neben Impfstoffen existieren auch Medikamente, die im Fall einer Infektion eine weitere Verbreitung der Viren im Körper erschweren oder verhindern. Beispielsweise können die Oberflächenstoffe der Viren so blockiert werden, dass sich diese nicht mehr vermehren. Eine entsprechende Wirkung haben derzeit zwei auf dem Markt befindliche Medikamente: Zanamivir und das seit Oktober 2002 in Deutschland erhältliche Oseltamivir (Handelsname: Tamiflu). Bisher geht man davon aus, dass Tamiflu auch gegen die Vogelgrippe wirksam ist und Schwere und Dauer der Erkrankung reduzieren kann. Allerdings ist noch unklar, ob das Medikament eine mögliche Pandemie verhindern oder verlangsamen kann bzw. ob es die Zahl der möglichen Todesfälle tatsächlich er-

heblich reduziert. Außerdem wird das Problem einer möglichen Resistenzbildung diskutiert.

Pandemieplan Deutschland

Seit 1999 fordert die WHO alle Staaten auf, Pandemiepläne zu entwickeln. Bislang liegen diese für 15 Länder vor. In Deutschland hat die Gesundheitsministerkonferenz Mitte des Jahres 2001 das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) gebeten, einen Pandemieplan auf Grundlage der WHO-Empfehlungen auszuarbeiten. Hierzu wurde unter Federführung des Robert Koch-Instituts (RKI) eine Expertenkommission eingesetzt, die Anfang 2005 einen nationalen Influenza-Pandemieplan vorgelegt hat, der inzwischen veröffentlicht ist. Der Pandemieplan ist aus Sicht des BMGS eine wissenschaftlich fundierte Grundlage für eine bundesweit koordinierte Vorbereitung auf eine Influenza-Pandemie. Er sieht zahlreiche Maßnahmen für die verschiedenen Phasen vor. Für den Ernstfall wird u. a. die Prüfung der Möglichkeit von Reisebeschränkungen empfohlen. Außerdem wird eine bundesweit koordinierte Verteilung des Impfstoffs vom Hersteller an die Länder angestrebt. Schließlich müsse eine ausreichende Menge antiviraler Arzneimittel für alle an Influenza-Erkrankten zur Verfügung stehen.

Der Influenza-Pandemieplan muss in Abstimmung zwischen Bund und Ländern umgesetzt werden. Maßgebend hierfür sind die Regelungen des Infektionsschutzgesetzes (IfSG), nach denen die Länder die hauptsächliche Zuständigkeit für den Bereich der Seuchenabwehr haben. Mithin sind sie auch für die Bevorratung von antiviralen Medikamenten und Impfstoffen verantwortlich. Allerdings hat der Bund angekündigt, sich ggf. an der Forschungsförderung – soweit für die Entwicklung eines Impfstoffes Forschungsvorhaben erforderlich – zu beteiligen. Zu diesem Zweck hat die Bundesregierung u. a. Kontakte mit den EU-Kommissaren für Forschung sowie für Gesundheit und Verbraucherschutz aufgenommen, um die Chancen auszuloten, inwieweit von der EU Forschungsgelder für klinische Studien und zur Entwicklung von Impfstoff-Prototypen zur Verfügung gestellt werden können.

(Lfd. Nr. 58/05 vom 08.08.2005)

Quellen:

- Informationen des Paul-Ehrlich-Instituts: <http://www.pei.de>
- „Nationaler Influenzapandemieplan“ abrufbar im Internet: <http://www.rki.de>
- „Avian Flu News Feature“; Nature Vol. 435; 26.05.2005
- Die Zeit 03/2005; Medizin – Artikelserie zum Thema „Grippe“
- „Wir befürchten, dass sich das Virus verändert“, FAZ, 28. Juni 2005

Europäische Krankenversicherungskarte

von Marion Pohl, Fachbereich VII

Die Verwaltungskommission der Europäischen Gemeinschaften für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer hat im Juni 2003 festgelegt, dass ab dem 1. Juni 2004 der bis dahin gültige Auslandskrankenschein (E 111) der gesetzlichen Krankenkassen durch die **European Health Insurance Card (EHIC)** ersetzt wird. Die Einführung der Europäischen Krankenversicherungskarte geht auf die Gipfelbeschlüsse des Europäischen Rates von Barcelona vom März 2002 zurück, mit dem ein entsprechendes politisches Projekt der Kommission unterstützt wurde. Nach einer Mitteilung der Europäischen Kommission haben inzwischen – innerhalb eines Jahres nach Einführung der Europäischen Krankenversicherungskarte – bereits 30 Millionen EU-Bürger die Karte erhalten.

Da eine flächendeckende Einführung der Europäischen Krankenversicherungskarte zum Stichtag 1. Juni 2004 nicht überall möglich war, sind **Übergangslösungen** vereinbart worden. In Mitgliedstaaten, die bisher über keine nationale Krankenversicherungskarte verfügen, wurde eine Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2005 eingeräumt, während der der Auslandskrankenschein weiter verwendet werden kann.

Mitgliedstaaten mit einer nationalen Krankenversicherungskarte – wie auch Deutschland – können die Modalitäten der Europäischen Krankenversicherungskarte selbst festlegen. So kann etwa der schrittweise Ersatz der nationalen Karten durch neue nationale Karten mit integrierter europäischer Karte erfolgen. Der Auslandskrankenschein kann in Ländern mit nationalen Karten nicht weiter verwendet werden. Stattdessen muss ggf. eine so genannte Provisorische Ersatzbescheinigung (PEB) verwendet werden. In jedem Fall muss die Einführung der Europäischen Krankenversicherungskarte bis zum **1. Januar 2006** abgeschlossen sein.

Die Krankenversicherungskarte dient als Berechtigungsnachweis für die Mitglieder gesetzlicher Krankenkassen zur **Inanspruchnahme für unmittelbar erforderliche medizinische Leistungen** in einem anderen EU-Mitgliedstaat sowie in Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz bei einem vorübergehenden Aufenthalt (z. B. Urlaub). Sie gilt nicht, wenn sich Personen aus bestimmten Gründen eigens für eine gezielte medizinische Behandlung im Ausland entscheiden.

In den Artikeln 1 bis 6 des Beschlusses Nr. 189 werden die Merkmale, die enthaltenen Daten, die Gültigkeitsdauer sowie das Erscheinungsbild der Karte festgelegt. Die Karte soll nicht nur das in jedem Mitgliedstaat unterschiedliche Erscheinungsbild des Auslandskrankenscheinvordruckes vereinheitlichen, sondern auch den für den gesamten Zeitraum der Gültigkeit der Karte garantierten Versicherungsschutz im Ausland für den Versicherten bescheinigen. Für die Herstellung und die Ausgabe der Europäischen Krankenversicherungskarte sind die einzelnen Staaten zuständig. Ihnen wurde freigestellt, ob sie eine eigenständige Auslands-Krankenversicherungskarte erstellen oder auf einer bereits genutzten nationalen Krankenversicherungskarte auf der Rückseite den Auslandsversicherungsschutz bescheinigen.

Ein wesentlicher **Vorteil** der Europäischen Krankenversicherungskarte liegt darin, dass die Karte länger als für einen Auslandsaufenthalt gültig ist. Es muss anlässlich einer Auslandsreise in die Mitgliedstaaten nicht für jede Reise ein neuer Papiervordruck beschafft werden. Insoweit werden die bürokratischen Verfahren für die Bürger der EU vereinfacht. Ebenso wird ein Vorteil der Karte darin gesehen, dass die Kostenerstattung beschleunigt wird, weil Probleme durch unleserliche Vordrucke vermieden und Verwaltungskosten gesenkt werden.

Teilweise wird kritisch eingewandt, dass die Europäische Krankenversicherungskarte im Ausland auf Akzeptanzprobleme stoßen werde. Auch



Quelle: http://kvno.arzt.de/mitglieder/kvnoaktu/04_05/eurocard.html

die Unterschiedlichkeit der Krankenversicherungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten berge Probleme, da eine Harmonisierung der Gesundheitssysteme bzw. eine Vergleichbarkeit der Leistungsansprüche für Patienten in den 25 Mitgliedstaaten der Europäischen Union bisher nicht erreicht wurde. Kritiker sehen auch ein Sicherheitsrisiko der neuen EU-Krankenversicherungskarte, da sie zum einen keine Unterschrift des Versicherten trägt und sie zum anderen durch den langen Gültigkeitszeitraum aufgrund von Statusänderungen des Versicherten nicht immer aktuell sein wird.

(Lfd. Nr. 62/05 vom 18.08.2005)

Quellen:

- Merten, Martina; Europäische Krankenversicherungskarte: Das Fundament ist gelegt, Deutsches Ärzteblatt, Januar 2004
- Danner, Günter; Die Europäische Gesundheitskarte als Schlüssel zur grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung in Europa, Recht und Politik im Gesundheitswesen, 11/2005
- Zimmermann, Heike; Die Europäische Krankenversicherungskarte – ein Stück Europa in der Tasche, Mai 2004, <http://www.kvno.de> (Stand: 8. Juli 2005)
- Beschlüsse Nr. 189 und Nr. 191 vom 18. Juni 2003 der Verwaltungskommission der Europäischen Gemeinschaften für die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, Amtsblatt der EU L 276/1 und L 276/19 vom 27. Oktober 2003
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission zur Einführung der europäischen Krankenversicherungskarte, 17. 02. 2003, KOM (2003) 73 endgültig.
- Pressemitteilung der EU-Kommission zur Krankenversicherungskarte vom 28. Juni 2005

Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)

von Andrea Steenbrecker, Ausschuss für Gesundheit und
Soziale Sicherung

Deutschland hat einen der umfangreichsten Leistungskataloge der Welt. Gemeint sind alle Leistungen, für die die gesetzlichen Krankenkassen grundsätzlich die Kosten übernehmen. Dazu gehören die ärztlichen, psychotherapeutischen und zahnärztlichen Behandlungen genauso wie die Versorgung mit Arznei-, Verbands-, Heil- und Hilfsmitteln.

teln, die häusliche Krankenpflege, die Krankenhausbehandlung sowie Leistungen zur medizinischen Rehabilitation. Darüber hinaus gibt es so genannte Satzungsleistungen, für die nur einzelne Krankenkassen die Kosten übernehmen. Für die Festlegung des Leistungskatalogs gibt der Staat lediglich Rahmenbedingungen vor, Details hat die gemeinsame Selbstverwaltung zu regeln. Während im Krankenhaus-Sektor ein so genannter Verbotsvorbehalt gilt („Alles, was nicht ausdrücklich verboten ist, ist – soweit wirtschaftlich – erlaubt“), dürfen die Ärzte im ambulanten Bereich nur das tun, was man ihnen ausdrücklich gestattet hat („Erlaubnisvorbehalt“). Daher gibt es eine Vielzahl von Richtlinien und Beschlüssen zur Festlegung, welche Leistungen niedergelassene Ärzte zu Lasten der GKV erbringen können. Diese auszuarbeiten ist nach § 92 des Fünften Sozialgesetzbuches Aufgabe des Gemeinsamen Bundesausschusses, einem Gremium der gemeinsamen Selbstverwaltung.

Der G-BA wurde mit dem Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz) vom 14. November 2003 (BGBl. I S. 2190) und der Neufassung von § 91 des Fünften Sozialgesetzbuches zum 1. Januar 2004 errichtet. Anders als die Vorgängerausschüsse ist der G-BA eine juristische Person des öffentlichen Rechts, d. h. eine von seinen Trägerorganisationen rechtlich unabhängige, eigenständige Organisation. Die Finanzierung wird durch die Abkoppelung von den Verwaltungshaushalten der Trägerorganisationen des G-BA auf eine unabhängige Grundlage gestellt. Entscheidungen werden von Leistungserbringern (den Ärzten, Psychotherapeuten und Krankenhäusern) und Kostenträgern (den Krankenkassen) herbeigeführt. Diese „Bänke“ beraten gemeinsam mit Patientenvertretern über die medizinisch notwendige und sinnvolle Versorgung einerseits und den wirtschaftlichen Umgang mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln andererseits. Der Ausschuss hat einen neutralen Vorsitzenden und zwei weitere neutrale Mitglieder, die unparteiisch zur Entscheidungsfindung beitragen.

Die Bewertungs- und Entscheidungskompetenzen der Selbstverwaltung wurden im Zuge der Gesundheitsreform erheblich ausgeweitet. Dazu gehören die Zuständigkeit zur evidenzbasierten Leistungsbewertung mit entsprechenden Konsequenzen für einen Ausschluss oder eine Einschränkung der Leistungserbringung zu Lasten der GKV, eine umfassende Richtlinienkompetenz zur Regelung der Qualitätssicherung in der vertragsärztlichen Versorgung wie in der Krankenhausbehandlung, eine sektorübergreifende Empfehlungskompetenz für eine an einheit-

lichen Grundsätzen ausgerichtete, sektoren- und berufsgruppenübergreifende Qualitätssicherung sowie eine wesentlich erweiterte Kompetenz zur Steuerung der Arzneimittelversorgung über Festbetragsgruppen, eine Übersicht der verordnungsfähigen nicht verschreibungspflichtigen Arzneimittel, Lifestylepräparate-Listen und Verordnungseinschränkungen in den Arzneimittel-Richtlinien. In der Vergangenheit waren die Entscheidungen der Öffentlichkeit weitgehend entzogen und die Möglichkeiten der Patientenvertreter, auf Richtlinien Einfluss zu nehmen, äußerst gering. Die Frage nach der Rechtfertigung der Beschlüsse der Selbstverwaltung hat sich mit der Kompetenz-Ausweitung jedoch verschärft. Seit der G-BA im Januar 2004 seine Arbeit aufgenommen hat, werden deshalb Patientenvertreter (Verbraucherzentrale Bundesverband e. V., Deutscher Behindertenrat, Bundesarbeitsgemeinschaft der PatientInnenstellen, Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen) in den Entscheidungsprozess einbezogen, um einem Ziel der Gesundheitsreform 2004 entsprechend die Patientenorientierung im Gesundheitswesen zu verbessern. Obwohl die PatientenvertreterInnen ohne Stimmrecht nur mit beratend tätig sind, werden sie an den Plenar- und Ausschusssitzungen gleichberechtigt beteiligt.

Die Richtlinien des G-BA beschäftigen sich jeweils mit einem konkreten medizinischen Thema, z. B. Krebsfrüherkennung. Welche Richtlinien gelten, welche Beschlüsse gefällt wurden und welche Themen bei künftigen Beratungen anstehen, ist öffentlich. Die so genannte OTC-Übersicht, in der die verordnungsfähigen nicht verschreibungspflichtigen Arzneimittel aufgelistet sind, ist Teil der Arzneimittel-Richtlinien. Der G-BA hat den Auftrag, die Richtlinien ständig zu überprüfen. Dabei geht es sowohl um die Zulassung neuer Behandlungsmethoden als auch um alle bislang zulasten der Krankenkassen erbrachten Leistungen. Ergibt die Überprüfung, dass die Kriterien diagnostischer bzw. therapeutischer Nutzen, medizinische Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht erfüllt sind, nimmt das Gremium sie aus dem Leistungskatalog heraus.

Der G-BA hat sich bei seiner Bewertung an den Kriterien so genannter evidenzbasierter Medizin zu orientieren. Die Neutralität der wissenschaftlichen Beurteilung als Grundlage der Bewertungsentscheidungen des G-BA wird durch das unabhängige Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG) gewährleistet und durch die von ihm zu erarbeitenden Empfehlungen an den G-BA transparent gemacht. Das nach § 139a SGB V durch den G-BA zu gründende Institut, das im Herbst 2004 seine Arbeit aufgenommen hat, soll die Qua-

lität medizinischer Maßnahmen und den Nutzen von Arzneimitteln wissenschaftlich beurteilen. Dabei konzentriert es sich auf die Nutzenbewertung und die Beschreibung des potenziellen Schadens und stellt heraus, wie wahrscheinlich es ist, dass Patienten einen Nutzen haben oder Schaden nehmen. Weitere wichtige Aufgaben sind die Beurteilung von Leitlinien und die Erarbeitung einfach verständlicher Informationen für Bürger und Patienten. Während die Kosten von Maßnahmen und Arzneimitteln nicht in die Bewertungen des IQWiG einfließen, ist der G-BA stets gehalten, die Frage der Wirtschaftlichkeit oder Versorgungsgesichtspunkte mit zu berücksichtigen. Bewertungen des IQWiG sind deshalb nicht verbindlich für den G-BA, sondern stellen eine Empfehlung dar.

Die vom G-BA beschlossenen Richtlinien haben den Charakter untergesetzlicher Normen, d. h., sie gelten für die gesetzlichen Krankenkassen, deren Versicherte und die behandelnden Ärzte sowie andere Leistungserbringer verbindlich. Die Aufsicht über den G-BA führt das Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS), das in dieser Funktion am 1. September 2005 eine Richtlinie erlassen hat, in welchen medizinisch notwendigen Fällen Trink- und Sondennahrung („enterale Ernährung“) in der ambulanten Versorgung von den gesetzlichen Krankenkassen bezahlt wird: Der G-BA hatte den Beanstandungen des BMGS nicht in dem Maße Rechnung getragen, dass das BMGS den gesetzlich verankerten Anspruch der Versicherten auf eine medizinisch notwendige enterale Ernährung gewährleistet gesehen hätte. Die dreiteilige Entscheidungsfindung – Vorbereitung durch ein unabhängiges wissenschaftliches Institut sowie Beschlussfassung durch die Selbstverwaltung von Krankenkassen, Kliniken und Ärzteschaft mit Patientenbeteiligung unter staatlicher Rechtsaufsicht – zeichnet sich nach Experten-Meinung im internationalen Vergleich durch ein hohes Maß an Transparenz und Manipulationssicherheit aus.

(Lfd. Nr. 66/05 vom 20.09.2005)

Quellen:

- Beiträge von Dr. Rainer Hess/Prof. Dr. Peter Sawicki/Dr. Stefan Etgeton u. a. in: Die Krankenversicherung, Nr. 3/05. KBV, „Der Leistungskatalog der GKV: Ständig in Bewegung – immer Up-to-date“, in: medizin heute, Nr. 4/2005, S. 20f.
- Thomas Gerst, „Institut für Qualität und Wirtschaftlichkeit – Hilfe bei der Entscheidungsfindung“, in: Deutsches Ärzteblatt, Jg. 102, Heft 34-35, S. A2277f.

Internationales Recht

Völkerrechtlicher Status des Kosovo

von Dr. Thomas Kopp, Manuela Klesse, Fachbereich II

Mit deutlichen Worten hat die International Crisis Group (ICG), die als Nichtregierungsorganisation Analysen zur Lösung gewalttätiger Konflikte erarbeitet, Anfang dieses Jahres auf die angespannte Situation im Kosovo hingewiesen: „Die Zeit wird knapp im Kosovo. Der gegenwärtige Zustand wird nicht halten.“ Seit Ende des Krieges vor sechs Jahren warten Kosovo-Albaner und Kosovo-Serben auf eine Klärung des völkerrechtlichen Status dieses Gebietes. Bisher hat die Internationale Gemeinschaft das brisanteste Problem auf dem Balkan nicht abschließend gelöst, obwohl nicht weniger als die Stabilität der ganzen Region an der Entscheidung über diese Frage hängt. Doch spätestens seit den antiserbischen Unruhen im März 2004 ist klar, dass der Kosovo ein Signal für die Zukunft braucht. Deshalb wird die VN-Verwaltung Mitte 2005 dem VN-Sicherheitsrat einen **Bericht über die politischen Fortschritte** im Kosovo vorlegen. Werden diese – wie Beobachter vermuten – als ausreichend positiv angesehen, könnte mit den Statusgesprächen begonnen werden.

Der Status des Kosovo (albanisch: Kosova oder Kosovë, deutsch auch: Amselfeld) ist in den vergangenen Jahrhunderten wiederholt verändert worden. Sowohl Serbien als auch die Kosovo-Albaner leiten ein historisches Recht auf das Gebiet ab. Mit der Erklärung der Unabhängigkeit Sloweniens, Kroatiens, Bosnien-Herzegowinas und Mazedoniens 1991 und 1992 kam es zum Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien. Die verbliebenen Republiken Serbien und Montenegro konstituierten sich 1992 neu zur Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ), zu der auch der Kosovo gehörte. Bereits seit 1989 hatte die faktische Aufhebung des weitgehenden Autonomiestatus der **serbischen Provinz Kosovo** durch den damaligen Präsidenten der Republik Serbien, Milošević, zur Zunahme der ethnischen und politischen Spannungen zwischen den 300.000 Kosovo-Serben (heute 100.000) und den zwei Millionen Kosovo-Albanern geführt. Der Konflikt erreichte seinen Höhepunkt, als die BRJ sich weigerte, das **Abkommen von Rambouillet** zu unterzeichnen, mit dem dem Kosovo ein weit reichendes Autonomie-

statut gewährt werden sollte. Am 24. März 1999 begann die NATO die völkerrechtlich umstrittenen **Luftangriffe gegen die BRJ** (Operation Allied Force) mit dem erklärten Ziel, „eine humanitäre Katastrophe zu verhindern (und) das Morden im Kosovo zu beenden“. Nach dem Kriegsende rückten im Juni 1999 die unter Führung der NATO gebildeten KFOR-Einheiten, die bis heute die Sicherheit in der Region gewährleisten, in den Kosovo ein.

Am 10. Juni 1999 wurde der Kosovo auf der Basis der Sicherheitsrats-Resolution 1244 der vorläufigen zivilen VN-Verwaltung „**United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK)**“ unterstellt. Bereits im März 1998 hatte der Sicherheitsrat der VN in der Resolution 1160 seine Unterstützung „für einen verbesserten Status für den Kosovo“ bekundet, mit dem auch ein „erheblich größeres Maß an Autonomie und Selbstverwaltung“ verbunden sein müsse. Der vom Generalsekretär der VN eingesetzte Sonderbeauftragte war anfangs mit nahezu unbeschränkten legislativen, judikativen und exekutiven Kompetenzen ausgestattet. 2001 wurde mit dem „Constitutional Framework for Provisional Self-Government in Kosovo“ der Grundstein für die Selbstverwaltung des Kosovo gelegt, die zu einem provisorischen Institutionengefüge, bestehend aus Parlament, Regierung, Gerichten und anderen Körperschaften, führte. Der UNMIK-Leiter ist bis heute für die Bereiche außenpolitische Beziehungen, Sicherheit und Minderheitenrechte zuständig, die übrigen Verantwortlichkeiten wurden nach den Wahlen vom November 2001 seit März 2002 schrittweise an die „**provisorische Selbstregierung**“ (Provisional Institutions of Self-Government) des Kosovo übergeben.

Unter der Übergangsverwaltung der VN sollte bis zu einer endgültigen Regelung ein „politischer Prozess“ zu einer Vereinbarung führen, die „eine substantielle Selbstverwaltung für den Kosovo unter voller Berücksichtigung des Rambouillet-Abkommens und der Prinzipien der Souveränität und territorialen Unversehrtheit (der BRJ) vorsieht“ (SR-Res. 1244, Anl. 1). Seit 2003, nachdem sich die verbliebenen Republiken der BRJ zum Staatenbund Serbien-Montenegro zusammengeschlossen haben, gehört der Kosovo völkerrechtlich zu dessen serbischem Teil.

Da die Kosovo-Resolutionen des Sicherheitsrates keine Vorgabe für eine Lösung der Statusfrage enthalten, hat sich die Internationale Gemeinschaft mit der Formel „**Standards vor Status**“ darauf verständigt, dass die Übergangsregierung auf der Grundlage der von den VN vorgegebenen „Standards for Kosovo“ und des „Kosovo Standards Implementation Plan“ zunächst **gefestigte demokratische Strukturen** (u.a.

Rechtsstaatlichkeit, Minderheitenrechte, Sicherheit) schaffen muss, bevor über eine Änderung des Status verhandelt werden kann. Unter den einzelnen lokalen und internationalen Akteuren existieren unterschiedliche Vorstellungen und Lösungsmodelle für den **zukünftigen Status des Kosovo**, die in der politischen Zielrichtung stark voneinander abweichen:

- Vollständige territoriale Einbindung in den Staatenbund Serbien-Montenegro (als Provinz oder Republik), unter Umständen in Form einer weiteren Aufteilung des Kosovo in zwei getrennte ethnische Gemeinschaften
- Vollständige und unbedingte Souveränität des Kosovo
- Gesamtlösung für den Balkan, mit der auch die zukünftige Struktur des aus zwei Entitäten bestehenden Staates Bosnien-Herzegowina und des Staatenbundes Serbien-Montenegro, der im Jahr 2005 über seine Auflösung entscheiden wird, geklärt werden soll
- Bedingte Unabhängigkeit des Kosovo, ohne das neue Gebilde an Serbien, Albanien oder ein anderes Nachbarland anzubinden oder zu teilen
- Teilung, bei der der vorwiegend serbisch besiedelte Norden durch eine Demarkationslinie bis zu einer späteren Wiedervereinigung vom Rest des Kosovo abgetrennt wird (Modell Zypern)
- Umwandlung des Kosovo in ein EU-Treuhandgebiet.

Innerhalb der **Balkan-Kontaktgruppe** (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Russland und USA) besteht Einigkeit darüber, dass eine Rückkehr zum Status des Kosovo vor 1999, seine Teilung und sein Zusammenschluss mit einem anderen Staat ausgeschlossen sein müssen. Mit dem Recht der Kosovo-Albaner auf Selbstbestimmung ist völkerrechtlich kein Anspruch auf Sezession verbunden. Da die Gründung eines neuen Staates Kosovo auch im Kontrast zur allgemeinen Entwicklung in der EU liegt, wird die endgültige Lösung – im Einvernehmen mit Belgrad und Pristina – wohl in einer Form der **Eigenständigkeit unterhalb der Schwelle vollständiger Souveränität** gesucht werden. Die VN haben bisher eine Festlegung für den einen oder anderen Lösungsansatz vermieden. In jedem Fall wird aber eine **neue Resolution des Sicherheitsrates** erforderlich sein, die die bisherige Entschließung 1244 ablöst. Eine solche kann jedoch nur zustande kommen, wenn die Widerstände der Sicherheitsratsmitglieder Russland und China überwunden werden, die dabei auch Unabhängigkeitsbestrebungen in den eigenen Staaten im Blick haben.

(Lfd. Nr. 33/05 vom 26.05.2005)

Quellen:

- Sicherheitsrat der VN. Resolutionen 1160 v. 31. März 1998, 1244 v. 10. Juni 1999 und 1264 v. 15. September 1999. Online im Internet: <http://www.un.org> (Stand: 24.05.2005).
- UNMIK. Kosovo Standards Implementation Plan v. 31. März 2004. Online im Internet: http://www.unmikonline.org/pub/misc/ksip_eng.pdf (Stand: 24.05.2005).
- International Crisis Group (2005). Kosovo: Toward final status. Europe Report 161 v. 24. Januar 2005. Online im Internet: <http://www.crisisgroup.org> (Stand: 24.05.2005).
- Friedrich, Roland O. (2005). Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Kosovo-Konflikt. Wiesbaden.

Atomwaffensperrvertrag und Atomteststoppvertrag

von Dr. Thomas Kopp, Fachbereich II

Vor 60 Jahren, am 6. August 1945, fand mit dem Abwurf einer amerikanischen Atombombe auf die japanische Stadt **Hiroshima** der erste Atomwaffeneinsatz statt. Die Bombe tötete 90.000 Menschen, an den Spätfolgen sind bis heute etwa 300.000 Menschen gestorben. Drei Tage später forderte der Abwurf der zweiten Atombombe über **Nagasaki** etwa 50.000 Opfer. Beide Städte wurden fast vollständig zerstört. Die Atomwaffeneinsätze wurden offiziell damit begründet, den Widerstandswillen der japanischen Führung und ihrer Streitkräfte zu brechen und mit der Kapitulation Japans das Ende des Zweiten Weltkriegs zu erreichen. Aufgrund der umstrittenen militärischen Notwendigkeit der Abwürfe geht die neuere Forschung jedoch davon aus, dass die damalige Regierung der USA unter Präsident Truman sich auch aus politischen Gründen für die Einsätze entschieden hatte, um militärische Stärke zu demonstrieren und die Position der amerikanischen Nachkriegsdiplomatie gegenüber der Sowjetunion zu festigen.

Die verheerenden Atomwaffeneinsätze und das einsetzende Wettrüsten führten 18 Jahre nach Hiroshima, am 5. August 1963, zu dem völkerrechtlichen **Vertrag über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre, im Weltraum und unter Wasser** (sog. Atomteststoppvertrag, engl.: Nuclear Test Ban Treaty (NTBT)), mit dem die UdSSR, die USA und Großbritannien ihre Entschlossenheit bekundeten, „dem Wettrüsten ein Ende zu setzen (...) und die Einstellung aller Versuchs- explosionen von Kernwaffen für alle Zeiten herbeizuführen“. Der Test-

stopppvertrag wurde bis heute von etwa 120 Staaten ratifiziert, darunter Pakistan, Indien und Iran. In der Bundesrepublik ist er 1964 in Kraft getreten. Neben Nordkorea haben die Atommächte China und Frankreich den Vertrag nicht ratifiziert, so dass der weltweite und ständige Verzicht auf Atomwaffentests nicht zustande kam. Insgesamt wurden seit 1945 weltweit mehr als 2.000 Atomwaffentests registriert. Seit 1996 liegt der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) angenommene **Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen** (engl.: Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT)) vor, der zusätzlich auch das Verbot unterirdischer Atomtests enthält. Er tritt erst in Kraft, wenn er von den 44 in Art. 14 des Vertrages genannten Staaten ratifiziert worden ist. Bislang haben ihn insgesamt 122 Staaten ratifiziert (aber erst 33 der erforderlichen 44 Staaten), darunter Frankreich, Großbritannien und Russland und am 20. August 1998 die Bundesrepublik. Die Ratifizierung u.a. durch China, Indien, Iran, Israel, Nordkorea, Pakistan und die USA steht noch aus.

Nach zunächst bilateralen Ansätzen wie dem amerikanischen „Atoms for Peace“-Programm und der Gründung der **Internationalen Atomenergie Organisation (IAEO)** wurde am 1. Juli 1968 „in Anbetracht der Verwüstung, die ein Atomkrieg über die ganze Menschheit bringen würde“, der **Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen** (sog. Atomwaffensperrvertrag oder Nuklearer Nichtverbreitungsvertrag (NVV), engl.: Non-Proliferation Treaty) unterzeichnet. Der Sperrvertrag, der als Fundament des internationalen nuklearen Nichtverbreitungsregimes gilt, ist seit 1970 in Kraft. In Deutschland ist er vor 30 Jahren, am 2. Mai 1975, in Kraft getreten. Bis heute haben 188 Staaten den Vertrag ratifiziert, mit Ausnahme von Indien und Pakistan, die bereits Atomwaffen getestet haben, sowie Israel. 1995 wurde die Laufzeit des bis dahin befristet geltenden Vertrages zeitlich unbegrenzt verlängert. Er verpflichtet die Vertragsstaaten, die im Besitz von Kernwaffen sind, diese nicht zu verbreiten und Nichtatomwaffenstaaten beim Bau oder dem Erwerb von Atomwaffen nicht zu unterstützen (Art. 1 NVV). Entsprechend verpflichten sich die Vertragsstaaten, die nicht im Besitz von Atomwaffen sind, diese weder herzustellen noch zu erwerben (Art. 2 NVV). Damit ist es nur den offiziellen Atommächten China, Frankreich, Großbritannien, Russland und USA erlaubt, Atomwaffen zu entwickeln oder zu produzieren. Im Gegenzug zum Atomwaffenverzicht erhalten die Nichtatomwaffenstaaten atomares Material, wissenschaftliches Know-how und technische Ausrüstung für die zivile Nutzung der Atomkraft. Die Überwachung des Vertrages obliegt der IAEO, die auch Mitgliedstaaten der IAEO, die nicht dem Atomwaf-

fensperrvertrag beigetreten sind, kontrollieren kann. Zusätzlich enthält der Vertrag die Verpflichtung, alle Atomwaffen abzurüsten (Art. 6 NVV). Der **Internationale Gerichtshof** in Den Haag hat am 8. Juli 1996 in einem Gutachten für die VN-Generalversammlung unter Hinweis auf den Atomwaffensperrvertrag festgestellt, dass „die Drohung mit und der Einsatz von Atomwaffen“ völkerrechtswidrig ist.

In der Praxis ist jedoch festzustellen, dass die fünf Atommächte 35 Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrages über mindestens 11.000 Atomsprenköpfe verfügen, so dass das Abrüstungsprogramm als gescheitert gelten muss. Zudem kritisieren insbesondere die Nichtatomwaffenstaaten die fehlenden Fortschritte bei der nuklearen Abrüstung sowie die Ankündigung der USA über die Entwicklung Bunker brechender Atomwaffen mit kleinen Explosivköpfen („Mini-Nukes“). Schließlich ist Nordkorea 2003 vom Sperrvertrag zurückgetreten und die neuen Atomstaaten Indien und Pakistan sowie auch Israel haben ihn bis heute nicht unterzeichnet. Um die weitere Schwächung der völkerrechtlichen Bedeutung des Vertrages zu verhindern, fand im Mai 2005 in New York die **Überprüfungskonferenz zum Atomwaffensperrvertrag** statt. Ziel war es, Handhaben gegen unklare oder heimliche Atomprogramme (Iran und Nordkorea) zu beschließen, den Rücktritt von dem Vertrag zu erschweren und die Beschaffung nuklearwaffenfähigen Materials durch Terroristen („dirty bombs“) zu verhindern. Die Konferenz endete nach vier Verhandlungswochen weitgehend ergebnislos, die beabsichtigte Verbesserung der internationalen Kontrolle der Verbreitung von Atomwaffen und nuklearem Material misslang.

Bilateral haben die USA und Russland unter Hinweis auf Art. 6 des Sperrvertrages mit dem am 1. Juni 2003 in Kraft getretenen **Moskauer Vertrag** vereinbart, die Zahl der strategischen nuklearen Offensivwaffen bis Ende 2012 auf maximal 2.200 zu reduzieren. Die bestehenden völkerrechtlichen Verträge werden durch internationale Maßnahmen ergänzt. So hat der VN-Sicherheitsrat im September 2004 mit der Resolution 1540/04 bestehende Regelungslücken zur Verhinderung eines Zugriffs nichtstaatlicher Akteure auf Massenvernichtungswaffen, der als Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit gemäß Kapitel VII der VN-Charta angesehen wird, geschlossen. Auf EU-Ebene hat der Europäische Rat mit der am 12. Dezember 2003 verabschiedeten **Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen** die Verifikations- und Durchsetzungselemente der bestehenden Übereinkünfte gestärkt. Auch die G8 wollen mit der **Globalen Partnerschaft** den Risiken der nuklearen Proliferation begegnen.

Nach der von US-Präsident Bush Mitte Juli 2005 zugesagten Unterstützung des zivilen Atomprogramms Indiens befürchteten Kritiker eine weitere Erosion der Grundlagen des Atomwaffensperrvertrages. Damit würde der zentrale Art. 1 des Vertrages ausgehebelt werden, der als Grundlage für den Erhalt nuklearen Materials und Know-hows die Ratifizierung des Vertrages voraussetzt, die Indien – anders als Iran – verweigert. Auch wenn eine umfassende Rüstungskontrolle nicht zu verwirklichen sein wird, gefährdet jede weitere Missachtung des Vertrages den dort völkerrechtlich verbindlich vereinbarten rüstungskontrollpolitischen Konsens.

(Lfd. Nr. 54/05 vom 08.08.2005)

Quellen:

- Atomteststoppvertrag (BGBl. 1965 II S. 124), Atomwaffensperrvertrag (BGBl. 1976 II S. 552).
- Bundesregierung, Jahresabrüstungsbericht 2004, BT-Drs. 15/5801 v. 17. Juni 2005.
- Vereinte Nationen, Resolution des Sicherheitsrates 1540/04 vom 28. April 2004 und Resolution 50/245 der Generalversammlung vom 10. September 1996. Im Internet: <http://www.un.org> (Stand: 1.8.2005).
- Comprehensive Test Ban Treaty Organisation. Im Internet: <http://www.ctbto.org> (Stand: 1.8.2005).

Medien – Kommunikation – Datenverarbeitung – Urheberrecht

Spam

von Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII

Mit einem Gesetzentwurf zur Änderung des Teledienstegesetzes (Anti-Spam-Gesetz) auf Bundestags-Drucksache 15/4835 wird ein weiterer Schritt zur Bekämpfung unerwünschter kommerzieller E-Mail-Werbung (Spam) angestrebt. Wer künftig seine Identität oder den kommerziellen Charakter der Nachricht in der Kopfzeile einer kommerziellen E-Mail verschleiert, soll mit einem Bußgeld von bis zu 50.000 Euro belegt werden können. Auch mit dem Gesetzentwurf zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften auf Bundesrat-Drucksache 92/05 strebt die Bundesregierung weitergehende verbraucher-schützende Maßnahmen, insbesondere zur Bekämpfung des Missbrauchs mit 0190er-/0900er-Mehrwertdiensternummern an.

Anfang Februar 2005 haben die mit der Bekämpfung von Spam befassten Behörden in 13 europäischen Ländern bereits einen Informationsaustausch und die grenzüberschreitende Verfolgung von Beschwerden zur europaweiten Bekämpfung von unerwünschter elektronischer Post vereinbart. Diese freiwillige Vereinbarung, durch die ein gemeinsames Verfahren für die Behandlung grenzüberschreitender Beschwerden über Spam geschaffen wird, wurde von dem Kontaktnetz der Behörden zur Spam-Bekämpfung (Contact Network of Spam Enforcement Authorities – CNSA) erarbeitet, das auf Initiative der EU-Kommission eingerichtet wurde. Hieran beteiligt haben sich bisher: Belgien, Dänemark, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Litauen, Malta, die Niederlande, Österreich, Spanien, Tschechien und Zypern.

Seit der Nutzung des Internet wird „Spam“ als umgangssprachlicher Sammelbegriff für unverlangt zugestellte elektronische Post (E-Mail) verwandt. Die daneben gebräuchlichen Bezeichnungen „USE“ (Unsolicited Commercial Email) und „UBE“ (Unsolicited Bulk Email) können mit unerwünschter Werbe-E-Mail bzw. unerwünschter Massen-E-Mail übersetzt werden. Als „Spam“ wird jedoch nicht nur die Werbe-E-Mail als solche verstanden, sondern jegliche Art unerwünschter Mittelungen über elektronische Kommunikationsmittel, also Telefax-Übermittlung,

Telefon-Anrufe oder per SMS. Damit wird so genannte „**Mobile Spam**“ in unterschiedlicher Ausprägung zunehmend ein Problem für Handybetreiber und Kunden; mehr als 80 Prozent der Mobiltelefonbenutzer erhalten bereits jetzt regelmäßig Spam-Nachrichten. Werbe-E-Mails werden wegen ihrer geringen Kosten von sehr vielen, insbesondere ausländischen Unternehmen genutzt. Der Anteil von E-Mail-Werbung am Gesamt-E-Mail-Aufkommen in der EU betrug im Januar 2004 bereits 60%; sie beeinträchtigen die Geschwindigkeit des Datenstroms und damit die Funktionstüchtigkeit des Internet als Ganzes. Auch die Kosten für die Empfänger von E-Mail-Werbung wurden bereits im Jahr 2001 auf weltweit EUR 10 Mrd. geschätzt.

Diese Problematik ist in der EU bereits frühzeitig erkannt und unter anderem durch die nachfolgenden Richtlinien aufgegriffen worden:

- Richtlinie 97/7/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.5.1997 über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz (ABl. EG Nr. L 144 vom 14.6.1997, S. 19 ff.). Diese EG-Fernabsatzrichtlinie sieht für E-Mail-Werbung ein sog. **Opt-out-Prinzip** vor, wonach die Zusendung von E-Mail-Werbung nur zulässig ist, wenn der Empfänger nicht seinen Widerspruch erklärt hat. Das Gegenteil ist das sog. **Opt-in-Prinzip**, nach dem der Empfänger durch seine Zustimmung dafür „optieren“ muss, E-Mail-Werbung zu erhalten, ansonsten ist sie unzulässig.
- Richtlinie 2000/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8.6.2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt (ABl. EG Nr. L 178 vom 17.7.2000, S. 1 ff.). Nach dieser E-Commerce-Richtlinie ist nur klar erkennbare E-Mail-Werbung zulässig. Sie wird nur dann unzulässig, wenn der Empfänger sie abgelehnt hatte (Opt-out-Prinzip). Art. 7 Abs. 2 der E-Commerce-Richtlinie sieht für entsprechende Ablehnungserklärungen vor, dass Mitgliedstaaten eine allgemein einsehbare Liste einrichten, in die Empfänger ihren Widerspruch gegen E-Mail-Werbung eintragen lassen können (sog. Robinson-Liste).
- Richtlinie 2002/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.7.2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (ABl. EG Nr. L 201 vom 31.7.2002, S. 37 ff.). Art. 13 dieser Datenschutzrichtlinie enthält das sog. Opt-in-Prinzip: Die E-Mail-Werbung ist grundsätzlich nur mit vorheriger Zustimmung zulässig. Auf jeden Fall ist hiernach die Praxis des Versendens elektronischer Nachrichten zu Zwecken der Direktwerbung, bei der die Identität

des Absenders, in dessen Namen die Nachricht übermittelt wird, verschleiert oder verheimlicht wird oder bei der keine authentische Adresse vorhanden ist, an die der Empfänger eine Aufforderung zur Einstellung solcher Nachrichten richten kann (Art. 13 Abs. 4 der Datenschutzrichtlinie)

Mit der Neufassung des § 7 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb – UWG – in der Fassung des Gesetzes vom 3. Juli 2004 (BGBl. I S. 1414 ff.) wurde das Opt-in-Prinzip der Datenschutzrichtlinie für den Bereich des Wettbewerbsrechts in nationales Recht umgesetzt.

Darüber hinaus können solche E-Mails, die rechtswidrige Inhalte wie z.B. Kinderpornographie, so genannte Viren oder Würmer transportieren, strafbar sein (§§ 184b, 202a, 303a oder 303b StGB). Den Tatbestand des Betruges (§§ 263, 263a und 269 StGB) können E-Mails erfüllen, die den Empfänger zur Angabe von Bankzugangsdaten auffordern (Phishing-Mails) oder unbemerkt zur Installation eines Programms auf dem Empfängerrechner führen, das Internet-Verbindungen über kostenträchtige 0190 oder 0900 Nummern startet. Verursacht die massenhafte Versendung von Werbe-E-Mails den Zusammenbruch von Vermittlungsrechnern oder Empfängerpostfächern, so kommen Straftatbestände der Datenveränderung, Computersabotage (§§ 303a und b StGB) oder die Störung öffentlicher Telekommunikationsanlagen (§ 317 StGB) in Betracht.

(Lfd. Nr. 11/05 vom 23.02.2005)

Quellen:

- Wendtland, Bettina, Europäische, deutsche und amerikanische Regelungen von E-Mail-Werbung – Überlegungen zum Nutzen des „CAN-SPAM Act“, MultiMedia und Recht – Zeitschrift für Informations-, Telekommunikations- und Medienrecht 2004, S. 365 – 369.
- Hoeren, Thomas, Virenschanning und Spamfilter – Rechtliche Möglichkeiten im Kampf gegen Viren, Spams & Co., Neue Juristische Wochenschrift 2004, S. 3513 – 3517.
- Bahlmann, Björn, Möglichkeiten und Grenzen der rechtlichen Kontrolle unverlangt zugesandter Emailwerbung – Internationale Regelungen und alternative Lösungsmöglichkeiten, Dissertation, Universität Münster 2003.
- Vykydal, Swen, Gating – Eine zulässige Form der Werbung im Internet?, Wettbewerb in Recht und Praxis 2004, S. 1237 – 1244.
- Klein, Florian/Kotulla, Arnt, Die Problematik der Spam-E-mails in Verbindung mit der Werbung von Mehrwertdiensten (Dialern), Die Kriminalprävention 2003, S. 26 – 31.
- Däubler, Wolfgang, Gewerkschaftliche Information und Werbung im Netz, DER BETRIEB 2004, S. 2102 – 2105.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation, KOM(2000) 385 endgültig, vom 12.7.2000.

Softwarepatente

von Jan Muck Schlichting, Fachbereich XII

Im Februar 2002 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Patentierbarkeit computerimplementierter Erfindungen (Software) vorgelegt. Hintergrund und Anlass der sog. **Softwarepatent-Richtlinie** sind die unterschiedlichen nationalen Schutzvorschriften für computerimplementierte Erfindungen in der Europäischen Union (EU).

Schwerpunkt des Softwareschutzes

Kernpunkt der Diskussion ist die Frage, ob und wie der Schutz von Software festgeschrieben werden soll. Insbesondere große IT-Unternehmen zählen zu den Befürwortern einer Patentierbarkeit von computerimplementierten Erfindungen, während kleine und mittelständische Unternehmen fürchten, dadurch erhebliche Wettbewerbsnachteile zu erleiden. Sie fordern offene Standards (sog. Open Source) bei der Entwicklungs- und Vertriebsform von Software und halten einen urheberrechtlichen Schutz von Software für ausreichend. Rechtlicher Kollisionspunkt ist dabei die Frage des technischen Charakters von Software.

Europäische Kommission: Gesamtbetrachtung

Nach dem Vorschlag der Kommission soll jede computerimplementierte Erfindung als einem Gebiet der Technik zugehörig gelten (Art. 3). Bei der Ermittlung des technischen Beitrages sollen die technischen und die nichttechnischen Merkmale der Erfindung in ihrer Gesamtheit bewertet werden (Art. 4 Abs.3). Die Kommission folgt damit der vom Europäischen Patentamt (EPA) entwickelten **Gesamtbetrachtungslehre**. Die Gesamtbetrachtung führt im Ergebnis dazu, dass nahezu jede Softwareimplementierung als technisch anzusehen ist und eine Patentierbarkeit bejaht wird.

Europäisches Parlament: Kerntheorie

Das Europäische Parlament (EP) hat den Richtlinienvorschlag 2003 in erster Lesung geändert und die Patentierbarkeit von Software wesentlich eingeschränkt. Das EP lehnt eine Gesamtbetrachtung grundsätzlich ab und beschränkt die Patentierbarkeit von Software auf den technischen Kern des Erfindungsgegenstandes. Die **Kerntheorie** sieht in Software weniger die technische Erfindung, deren Schutz patentrechtlich

abgesichert wird, sondern das kreative Ergebnis des Softwareentwicklers, welches ausreichend über das Urheberrecht abgesichert werden könne.

Kompromissvorschlag des Rates

Der Rat hat Anfang 2004 versucht, beide Positionen zu vereinbaren und einen Kompromissvorschlag unterbreitet. So akzeptierte der Rat die vom EP geforderte Streichung von Art. 3 des Kommissionsvorschlags, lehnte jedoch Änderungen mit dem Ziel einer einschränkenden Technikdefinition ab. Die zentrale Auslegungsfrage des technischen Charakters von Software bliebe wie bisher den Patentämtern und Gerichten überlassen. Damit würde ein entscheidendes Ziel des Kommissionsvorschlags, die Harmonisierung der Vorschriften über die Patentierbarkeit von computerimplementierten Erfindungen, aufgegeben.

Rechtslage zur Patentierbarkeit von Software

Die Rechtsprechung zum Schutz von Software in Deutschland ist uneinheitlich. In seinen ersten Entscheidungen folgte der **Bundesgerichtshof** (BGH) der restriktiven Kerntheorie und verneinte grundsätzlich die nach dem Patentgesetz (PatG) erforderliche Technizität von computerimplementierten Erfindungen. Software lasse sich hinreichend über die Urheberrechte der Programmentwickler schützen. Seit der Entscheidung „Tauschcomputer“ von 1992 nimmt auch der BGH eine **Gesamtbetrachtung** aller technischen und nichttechnischen Merkmale vor. Software ist demnach patentfähig, wenn die technischen Merkmale der Erfindung im Vordergrund stehen.

Position des Deutschen Bundestages

In einem Beschluss vom 17. Februar 2005 begrüßt der Deutsche Bundestag fraktionsübergreifend die Initiative der Kommission zur Vereinheitlichung der Patentierungspraxis von computerimplementierten Erfindungen in der EU. Er teilt grundsätzlich die Überzeugung, dass technische Erfindungen auch dann, wenn sie Softwarekomponenten enthalten, dem Schutz des Patentrechts zugänglich sein müssen.

Gleichwohl bringt der Deutsche Bundestag in seinem Beschluss zum Ausdruck, dass der gegenwärtige Meinungsstand zum Richtlinienentwurf auf europäischer Ebene bisher für zentrale Fragen „keine hinreichenden Lösungen“ aufweist. Insbesondere die Richtliniendefinition des technischen Beitrags einer computerimplementierten Erfindung als Voraussetzung ihrer Patentierbarkeit sei nicht hinreichend genau gefasst. Im Ergebnis könne dies dazu führen, dass nahezu jede Software-

implementierung als technisch anzusehen ist und eine Patentierbarkeit bejaht würde.

Weiteres Verfahren

Die Softwarepatent-Richtlinie wird auf europäischer Ebene im Mitentscheidungsverfahren erlassen (Art. 251 EG). Der Rat hat am 7. März 2005 einen Gemeinsamen Standpunkt zum Richtlinienentwurf mit qualifizierter Mehrheit gefasst, der einigen der vorgenannten Kritikpunkte Rechnung trägt. So sollen z.B. Computerprogramme als solche nicht patentierbar sein. Bei der Frage der Patentierbarkeit von Software hat der Rat weitere Konkretisierungen vorgenommen. Die Kommission soll zudem die Auswirkungen der Richtlinie auf Innovation und Wettbewerb im europäischen aber auch im internationalen Kontext beobachten. Hierbei seien insbesondere die Auswirkungen auf kleine und mittelständische Unternehmen zu berücksichtigen.

Das Europäische Parlament muss nun in zweiter Lesung entscheiden, ob es den Gemeinsamen Standpunkt des Rates trägt oder Änderungen wünscht. Durch eine Ablehnung des Gemeinsamen Standpunktes, für die eine absolute Mehrheit der Mitglieder des EP erforderlich ist, könnte die Richtlinie endgültig scheitern.

(Lfd. Nr. 19/05 vom 13.04.2005)

Quellen:

- Vorschlag der Europäischen Kommission vom 20. Februar 2002 für eine Richtlinie über die Patentierbarkeit computerimplementierter Erfindungen (KOM(2002) 92 endg.), (ABl. C 151 vom 25.6.2002, S.129).
- Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 24. September 2003 (ABl. C 77 E vom 26.3.2004, S.230).
- Beschluss des Deutschen Bundestages vom 17. Februar 2005, Wettbewerb und Innovationsdynamik im Softwarebereich sichern – Patentierung von Computerprogrammen effektiv begrenzen (BT-Drs. 15/4403).
- Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 7. März 2005 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie über die Patentierbarkeit computerimplementierter Erfindungen (2002/0047(COD)).
- BGH, Urteil vom 4. Februar 1992 – X ZR 43/91, BGHZ 117, S.144-150 („Tauschcomputer“).

Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS)

von Dr. Otto Singer, Magdalena Kluczycki; Fachbereich X

Der **World Summit on the Information Society (WSIS)** ist eine von den Vereinten Nationen ausgerichtete Weltkonferenz, die sich in die lange Serie von Weltgipfeln zu zentralen Menschheitsfragen einreihet. Vor allem während der Dekade von 1992 bis 2002, angefangen mit der UNO Konferenz zu Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro, und beendet durch die Rio+10 Konferenz in Johannesburg, fanden eine Vielzahl von Konferenzen zu UN-relevanten Themen statt. Beim WSIS stehen erstmalig die Themen Information und Kommunikation auf dem Programm. Nicht nur Regierungsdelegationen, sondern auch die Verbände von Wirtschaft und Zivilgesellschaft diskutieren auf dem Weltgipfel über Gestaltungsformen der künftigen **globalen Informations- und Wissensgesellschaft**. Ein wesentliches – jedoch nicht unumstrittenes – Ziel ist es, einen Beitrag zur Überwindung der ungleichen globalen Verteilung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien und ihrer Dienste zu leisten. Die Konferenz fand in ihrem **ersten Teil** vom 10. bis 12. Dezember 2003 in Genf statt. Der **zweite Teil** wird vom 16. bis 18. November 2005 in Tunis stattfinden.

Historisch haben die Bemühungen um Änderungen der globalen Kommunikationsstrukturen ihre Wurzeln in den antikolonialen Bewegungen der 20er- und 30er-Jahre, die ihre Fortsetzung in den Gründungskonferenzen der blockfreien Staaten in Bandung (1955) und Kairo (1961) fanden. Entwicklungsländer und blockfreie Staaten waren es auch, die in den siebziger und achtziger Jahren die Forderung nach einer neuen **Weltinformations- und Kommunikationsordnung (NWIKO)** – letztlich ohne Erfolg – auf die Ebene der Vereinten Nationen und der UNESCO trugen. Insbesondere der „MacBride-Report“, der 1980 der 21. Generalkonferenz der **UNESCO** in Belgrad vorgelegt wurde, hatte eine ungleiche Verteilung von materiellen Kommunikationsmitteln zwischen den entwickelten und den Entwicklungsländern festgestellt und Vorschläge zum Abbau der Kommunikationskluft gemacht. Auch die **„International Telecommunication Union“ (ITU)** hatte sich mit ähnlichen Fragen beschäftigt und 1984 eine Kommission unter der Leitung des ehemaligen britischen Telekommunikationsministers Sir Donald Maitland einberufen. Diese legte einen Bericht mit dem Titel „The Missing Link“ (1984) vor, worin die weltweit ungleiche Verteilung der Zugänge zum Telefon angeprangert wurde.

Mit dem Internet-Boom wurde deutlich, dass die Eroberung des Cyberspace einer gründlichen internationalen Diskussion bedurfte. Im Jahr 1998 wurde deshalb in Minneapolis auf der alle vier Jahre stattfindenden Vollversammlung der ITU vorgeschlagen, im Jahr 2003 eine **Weltkonferenz zur globalen Informationsgesellschaft** durchzuführen. Diese Idee hat die **UN-Generalversammlung** in ihrer Resolution 56/183 vom 21. Dezember 2001 aufgegriffen und den offiziellen Beschluss gefasst, einen entsprechenden Weltgipfel als UN-Veranstaltung durchzuführen. Die ITU erhielt den Auftrag, die Veranstaltung zusammen mit der UNO, anderen interessierten Organisationen und den Gastgeberstaaten Schweiz (2003) und Tunesien (2005) zu organisieren. Beteiligt sind auch andere Sub- und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, wie etwa das UN-Entwicklungsprogramm (**UNDP**), die Internationale Arbeitsorganisation (**ILO**), die Organisation für intellektuelles Eigentum (**WIPO**), das UN-Umweltprogramm (**UNEP**), die Welternährungsorganisation (**FAO**) sowie – entsprechend ihrem Mandat für Bildung, Kultur und Kommunikation – die **UNESCO**.

Der bisherige Verlauf des Weltgipfels zur Informationsgesellschaft offenbart eine große **Vielfalt und Komplexität** bei den Zielsetzungen und Themen. Gleichzeitig wurde eine breite Palette politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Fragen angesprochen. Die meisten dieser Themen waren (und sind weiterhin) durch kontroverse Diskussionen gekennzeichnet. Beispiele sind Netzsicherheit, geistiges Eigentum, Regulierung des Internets, Menschenrechte, kulturelle Diversität, das Recht auf Meinungsfreiheit, die Rolle der Medien und die Frage der Finanzierung der vorgesehenen Maßnahmen. Die Überfrachtung der Agenda war auch eine Folge des „multi-stakeholder approach“, der mit einer deutlichen Ausweitung des Teilnehmer- und Themenfeldes einherging und gleichzeitig zu prozeduralen Kontroversen führte.

Der Abschluss der ersten Phase des Weltgipfels im Dezember 2003 in Genf (**WSIS I**) enthielt eine Vielzahl mühsamer Kompromisse, aber auch die Festschreibung einer Reihe grundlegender Prinzipien. Der Schutz des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft wurde in der **Grundsatzerklärung** ebenso festgeschrieben wie der für die Kreativität einer Gesellschaft notwendige gesellschaftliche Zugang zum Wissen, das „knowledge sharing“. Der **Aktionsplan** sieht beispielsweise die Entwicklung nationaler Regelungen vor, die die Unabhängigkeit und die Vielfalt der Medien garantieren sollen. Der Weltgipfel erkannte auch an, dass Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) in großem Ausmaß zu wirtschaftlichem Wachstum und nachhaltiger Entwicklung beitragen (<http://www.itu.int/wsis/index.html>).

Zu den besonders strittigen Themen zählt das Management des Internets („**Internet Governance**“). Die Genfer Konferenz konnte sich nicht darauf einigen, ob die Kernressourcen des Internets weiter von der (privaten) ICANN verwaltet werden sollen oder ob künftig eine UN-Organisation dafür zuständig sein sollte. Hinzu kommt das Problem der Finanzierung von Maßnahmen zur Überwindung der digitalen Kluft zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern. Ein weiterer Themenkomplex befasst sich mit den Implementierungsmechanismen hinsichtlich der Durchführung des Genfer Aktionsplans und der politischen Weiterverfolgung des WSIS (*follow-up* des Weltgipfels). Im zweiten Teil des Weltgipfels über die Informationsgesellschaft (**WSIS II**) in Tunis soll über diese Fragen ein Einvernehmen erzielt werden. Als zusätzlicher kontroverser Punkt entwickelte sich die Diskussion um die Menschenrechtssituation im Gastgeberland Tunesien.

Die **Bundesregierung** (federführend ist das BMWA) beteiligte sich an den Vorbereitungsmaßnahmen auf europäischer und internationaler Ebene (<http://www.germany-at-wsis.info>). Der **Deutsche Bundestag** hat sich mehrfach mit den Themen des WSIS beschäftigt. Verabschiedet wurde ein Antrag der Koalitionsfraktionen (BT-Drs. 15/1988 vom 12. 11. 2003; Beschlussempfehlung und Bericht in Drs. 15/2184 vom 10.12. 2003; Plenarprotokoll 15/75 vom 13. 11. 2003), gefolgt von einer Debatte zum Aktionsprogramm „Informationsgesellschaft Deutschland 2006“ vom 29. Januar 2004 (Plenarprotokoll 15/88). Auch die **Europäische Union** ist ein Akteur des Weltgipfels: Die EU wird auf dem Gipfel vertreten durch die EU-Ratspräsidentschaft und die Europäische Kommission; hinzu kommen Mitglieder des Europäischen Parlaments als Teil der EU-Delegation (europa.eu.int/information_society/activities/internationalrel/global_issues/wsis/index_en.htm).

(Lfd. Nr. 42/05 vom 27.06.2005)

Literatur:

- BUNDESREGIERUNG (2003). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Überwindung der digitalen Spaltung – UNO-Weltgipfel zur Informations- und Wissensgesellschaft in Genf“ (BT-Drs 15/1678 vom 13.10.2003).
- CASTELLS, Manuel (2004). Die Internet-Galaxie: Internet, Wirtschaft und Gesellschaft. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- KLEINWÄCHTER, Wolfgang (2004). Macht und Geld im Cyberspace. Wie der Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) die Weichen für die Zukunft stellt. Hannover: Heise.
- MECKEL, Miriam; KRIENER, Markus (Hrsg.) (1996). Internationale Kommunikation. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- UNESCO-KOMMISSION (1981). Viele Stimmen – eine Welt. Kommunikation und Gesellschaft – heute und morgen. Konstanz: Universitätsverlag.

Internet Governance

von Barbara Blum, Fachbereich X

In den letzten Jahren hat sich das Internet zu einem international unabdingbaren Kommunikationsinstrument entwickelt. Den Rang eines öffentlichen Gutes hat das Internet auch dadurch gewonnen, das es in der Lage ist, weltweit neue Gemeinschaften zu bilden, wirtschaftliche Prozesse zu beschleunigen und zu verändern sowie für Demokratien unverzichtbare Informationsflüsse herzustellen. Bei der Frage, wer die im Zusammenhang mit der Registrierung eindeutiger Adressen im Internet – der Domainnamen – anstehenden Aufgaben wahrnimmt und wesentliche Entscheidungen trifft, geht es daher auch um die Frage nach bestehenden Machtstrukturen. Eng verknüpft mit dieser Frage ist die aktuelle Diskussion um die Kontrolle des Internets, die häufig mit dem englischen Schlagwort „**Internet Governance**“ umschrieben wird.

Für die technische Organisation und Verwaltung des Internets ist die „**Internet Corporation for Assigned Names and Numbers – ICANN**“ zuständig. Die ICANN ist eine private Organisation mit Sitz in Marina del Rey/Kalifornien-USA, die nicht-kommerziell arbeitet und international orientiert ist. Sie wurde im Oktober 1998 als Nachfolgeorganisation der „Internet Assigned Numbers Authority – IANA“ zur technischen Organisation des Internets und zur Verwaltung und Weiterentwicklung des Domain-Name-Systems gegründet. Jeder mit dem Internet verbundene Rechner wird durch eine charakteristische Zahlenkombination, der so genannten Internet-Protokoll-Nummer oder IP-Adresse identifiziert. Zusätzlich zu den Zahlenkombinationen werden frei wählbare Buchstabenkombinationen, die Domainnamen, verwendet. Dieses Schema für im Internet angeschlossene Rechner wird **Domain-Name-System** genannt. Wichtiger Bestandteil eines Domainnamens ist die Top-Level-Domain. Zu den Top-Level-Domains gehören z.B. die Endungen .com, .org, .net, .gov, .mil, .edu und .int. Die ICANN koordiniert das IP-Adresssystem und das Domain-Name-System, entscheidet über die Einrichtung neuer Top-Level-Domains, koordiniert die Zuweisung von Parametern mit Internetbezug und ist für die Überwachung des Betriebs der 13 Rootserver, die im Internet Anfragen an das Domain Name System aus aller Welt entgegennehmen, zuständig. Rootserver stehen hierarchisch gesehen an oberster Stelle im Domain Name System. Durch diese Aufgaben besitzt die ICANN aus technischer Sicht nicht unerhebliche Kontrollmöglichkeiten. Einer

der Hauptkritikpunkte, die in diesem Zusammenhang immer wieder geäußert werden, ist, dass die ICANN dem amerikanischen Wirtschaftsministerium untersteht und insofern potentiell die Möglichkeit einer Einflussnahme der amerikanischen Regierung besteht. Bisher hat letztere ihre Macht gegenüber der ICANN nur einmal ausgeübt. So verhinderte sie in diesem Jahr die Zulassung der Endung .xxx für pornographische Inhalte.

Auf eine Initiative der International Telecommunication Union zurückgehend fand vom 10. bis 12. Dezember 2003 der **Weltgipfel für die Informationsgesellschaft (WSIS I)** statt. Die Diskussionen wurden in einem zweiten Teil (**WSIS II**) am 16. bis 18. November 2005 in Tunis fortgesetzt. Gegenstand des WSIS I und II war u. a. auch der Streit um die Internetregierung, die sog. „**Internet Governance**“. Hier stand die Frage im Raum, ob weiterhin einem von den USA dominierten Konsortium wie der ICANN eine führende Rolle zukommen soll oder ob die Kontrolle von einer internationalen Organisation übernommen werden sollte. Eng verknüpft mit dieser Fragestellung war das Problem, ob „Internet Governance“ auf die technischen und Koordinationsfragen beschränkt bleiben kann, oder ob damit nicht alle übergreifenden politischen Themen, die im Zusammenhang mit dem Internet zu erörtern sind, angesprochen werden sollten. Ein Ergebnis hierzu wurde beim WSIS I nicht erzielt. Es bestand aber Einvernehmen darüber, dass vom UN-Generalsekretär eine weitere Arbeitsgruppe, die so genannte **Working Group on Internet Governance (WGIG)**, eingesetzt wird, die bis 2005 konkrete Vorschläge und Maßnahmen erarbeiten sollte. Der WGIG gehörten 40 Repräsentanten von Regierungen, Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft an. Ihren Abschlussbericht, in dem auch eine Definition für den Begriff „Internet Governance“ entwickelt wurde, legte die WGIG im Juni 2005 vor. **Demnach ist „Internet Governance“ die Entwicklung und Anwendung gemeinsamer Prinzipien, Normen, Regeln, Entscheidungsverfahren und Programme für das Internet durch Regierungen, die Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft im Rahmen ihrer jeweiligen Rollen.** Für die zukünftige Verwaltung des Internets schlägt der Bericht vier Optionen vor, denen als gemeinsames Prinzip zugrunde liegt, dass keiner einzelnen Regierung eine Vorherrschaft bei der Internetregierung zukommt. Eine der Optionen sieht z.B. die Schaffung eines globalen Internetrates vor, der u. a. aus Mitgliedern der Regierungen bestehen und für eine internationale, das Internet betreffende Politik zuständig sein soll. Grundlegende Idee eines zweiten Modells ist, dass kein Bedarf für eine spezielle Aufsicht führende Organisation besteht. Es würde aber ein interna-

tionales Forum für Internet-Angelegenheiten geschaffen, an dem sich alle Interessensvertreter beteiligen. Das dritte Modell beinhaltet die Schaffung eines Internationalen Internetrates, der die Verantwortung für Fragen der Internetverwaltung wahrnimmt. Einem vierten Modell zufolge würde aus ICANN die World Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, die WICANN. Diese neue Organisation würde die Aufgaben der ICANN übernehmen und wäre für die Entwicklung des Internets in technischer und ökonomischer Hinsicht zuständig.

Aufgrund der sehr gegensätzlichen Interessenlagen der einzelnen Länder konnte im Vorfeld des Gipfels keine Einigung herbeigeführt werden. Während die USA daran interessiert war, ihre dominierende Stellung beizubehalten und sich dafür einsetzte, dass ICANN weiterhin ihre bisherige Funktion wahrnimmt, wollten Länder wie China, Brasilien oder der Iran die Sonderstellung der USA abschaffen. Diskussionen löste zudem eine im Vorfeld des Gipfels abgegebene Stellungnahme der britischen EU-Ratspräsidentschaft aus, in der ein neues, internationales Aufsichtsmodell vorgeschlagen wurde. Mit Blick auf die konträren Standpunkte wurde „Internet Governance“ als das zentrale Thema bezeichnet, das über Erfolg und Misserfolg des WSIS II entscheidet. Schlimmste Befürchtungen besagten, dass es im Falle einer fehlenden Einigung zu einer **„Zersplitterung des Internets“** kommen würde.

Entgegen diesen Befürchtungen wurde beim WSIS II, der vom 16. bis 18. November 2005 in Tunis stattfand, ein Ergebnis erzielt, das wie folgt lautet: Zwar wurde die Einrichtung eines neuen Gremiums zur Kontrolle und Steuerung des Internets verhindert, so dass die herausragende Stellung der USA erhalten bleibt. Beschlossen wurde aber die Einsetzung eines **„Internet Governance Forum“**, dem jedoch keine ausführenden Aufgaben und keine Aufsichtsfunktionen über das Internet zukommt. Das Forum soll Empfehlungen abgeben und basiert auf der Idee, dass es eine zentrale Macht im Internet nicht gibt und nicht geben soll. Zu dem „Internet Governance Forum“, in dem regierungsübergreifend Fragen rund um das Internet erörtert werden können, wird der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, einladen. Ein erstes „Internet Governance Forum“ ist für Ende 2006 in Athen geplant. Inwieweit dem Forum die Möglichkeit einer Einflussnahme eingeräumt wird, bleibt abzuwarten. Vorerst ist damit der Streit über die Kontrolle des Internet beigelegt.

(Lfd. Nr. 90/05 vom 06.12.2005)

Quellen u. a.:

- Blum, Barbara/Böger, Sabine, Organisationen der Domainregistrierung – Struktur, Aufgaben und Arbeitsweise von ICANN, DENIC, CENTR, CORE und ORSN sowie ihre Beziehungen zueinander, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, WF X – 065/05, 21.10.2005 (mit weiteren Literaturhinweisen – die Ausarbeitung kann bei Interesse im Fachbereich angefordert werden)
- Kleinwächter, Wolfgang, Internet Governance 2005: The Deal is Done, 16.11.2005, <http://www.heise.de>

Parlament – Parteien – Wahlen

Auflösung des Bundestages und vorzeitige Wahlen

von Dr. Frank Raue, Fachbereich III

Das Grundgesetz sieht **zwei Möglichkeiten** einer Auflösung des Bundestages vor – nach **Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG** und nach **Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG**. In beiden Fällen liegt die Entscheidung, den Bundestag aufzulösen, beim **Bundespräsidenten**. Es gibt also weder eine automatische Auflösung noch ein Selbstauflösungsrecht des Parlaments; dieses hat es jedoch in der Hand, eine Auflösung zu verhindern, indem es mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen neuen Kanzler wählt (vgl. Art. 68 Abs. 1 Satz 2 GG). Nach erfolgter Auflösung müssen „innerhalb von sechzig Tagen“ (Art. 39 Abs. 1 Satz 4 GG) Neuwahlen stattfinden. Der „aufgelöste“ Bundestag bleibt bis zum Zusammentritt des neuen Bundestages bestehen, wie sich aus Art. 39 Abs. 1 Satz 2 GG ergibt; es gibt also keine parlamentslose Zeit.

Nach **Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG** „kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen“, wenn „ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages“ findet. Darüber hinaus enthält Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts jedoch noch ein **ungeschriebenes sachliches Tatbestandsmerkmal**: „Die politischen Kräfteverhältnisse im Bundestag müssen seine [d.h. des Bundeskanzlers] Handlungsfähigkeit so beeinträchtigen oder lähmen, dass er eine vom stetigen Vertrauen der Mehrheit getragene Politik nicht sinnvoll zu verfolgen vermag.“ Alle drei am Verfahren nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG beteiligten Verfassungsorgane – Bundeskanzler, Bundestag und Bundespräsident – seien an dieses materielle Erfordernis gebunden. Unter diesem Gesichtspunkt habe der Bundespräsident zunächst zu prüfen, ob insbesondere das Vorgehen des Bundeskanzlers verfassungsmäßig war, wobei er dessen weiten Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum zu respektieren habe. Unabhängig davon habe „der Bundespräsident, nachdem er die Verfassungsmäßigkeit der vorangehenden Akte von Bundeskanzler und Bundestag bejaht hat, im Rahmen seines Ermessens die Lage selbständig und insoweit ohne Bindung an die Einschätzungen

und Beurteilungen des Bundeskanzlers ... zu beurteilen“ Nicht ausreichend für die Bejahung einer die Auflösung des Bundestages rechtfertigenden „**politische[n] Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag**“ sei insbesondere der Umstand, „dass alle im Bundestag vertretenen politischen Parteien oder ihre Fraktionen sich in dem Willen zu Neuwahlen einig sind“, wenngleich dem eine gewisse Indizwirkung beigemessen werden könne.

Das Vorliegen einer solchen materiellen Auflösungsfrage – wie auch der in Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG ausdrücklich normierten Erfordernisse – kann vom **Bundesverfassungsgericht** im Wege des Organstreitverfahrens nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG nachgeprüft werden, wobei das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, dass „die verfassungsgerichtlichen Überprüfungsmöglichkeiten [bei Art. 68 GG] weiter zurückgenommen [sind] als in den Bereichen von Rechtsetzung und Normvollzug.“ So prüfte – und bejahte – es im Jahre 1983 auf eine Klage von Abgeordneten die Verfassungsmäßigkeit der von Bundespräsident Carstens verfügten Auflösung des Bundestages. Vorangegangen war der Sturz von Bundeskanzler Schmidt durch die Neuwahl von Bundeskanzler Kohl nach Art. 67 Abs. 1 Satz 1 GG und ein negativ beschiedener Antrag von Bundeskanzler Kohl, ihm das Vertrauen auszusprechen. Im Jahre 1972 hatte es bereits einen Fall der Auflösung nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG gegeben, nachdem eine Vertrauensfrage von Bundeskanzler Brandt gescheitert war.

Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG betrifft die Situation, dass im Falle der Wahl eines neuen Kanzlers – der nicht nur beim Zusammentritt eines neuen Bundestages, sondern auch **bei einem Rücktritt des Kanzlers** eintreten kann –, die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages nicht dem Wahlvorschlag des Bundespräsidenten gefolgt ist, innerhalb von 14 Tagen einen anderen Bundeskanzler nicht gewählt hat und in einem daraufhin stattfindenden Wahlgang der Gewählte nicht die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt hat. Dann „hat der Bundespräsident binnen sieben Tagen entweder ihn zu ernennen oder den Bundestag aufzulösen“ (Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG). Die Möglichkeit der Auflösung nach Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG besteht nach herrschender Meinung darüber hinaus auch dann, wenn im Falle von Stimmengleichheit oder Nichtannahme der Wahl ein erneuter Wahlgang scheitert oder jeglicher Wahlgang unterbleibt. Auch im Falle des Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG muss – ähnlich wie bei Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG – eine materielle Auflösungsfrage vorliegen, damit der Bundespräsident sich für die Variante „Auflösung“ entscheiden kann.

Die in Art. 39 Abs. 1 Satz 4 GG für den Fall der Auflösung des Bundestages angeordnete Durchführung von Neuwahlen „innerhalb von sechzig Tagen“ wirft Probleme im Hinblick auf die im Bundeswahlgesetz für die **Wahlvorbereitung** vorgesehenen **Fristen** (vgl. §§ 16 ff. BWahlG) auf; diese können bei einer Sechzig-Tage-Frist nicht eingehalten werden. Aus diesem Grunde ermächtigt **§ 52 Abs. 3 BWahlG** das Bundesministerium des Innern dazu, „im Falle einer Auflösung des Deutschen Bundestages die in dem Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung bestimmten Fristen und Termine durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates abzukürzen.“ Auf diese Weise könnten z.B. Fristen, wie sie bei der Neuwahl vom 6. März 1983 praktiziert wurden, festgesetzt werden.

(Lfd. Nr. 31/05 vom 24.05.2005)

Quellen:

- BVerfGE 62, 1 ff. (Bundestagsauflösung 1982).
- von Münch / Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 20 bis Art. 69), 4./5. Auflage, München 2001, Art. 39 (Versteyl), Art. 63 (Meyn), Art. 68 (Mager).
- Schindler, Peter, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Gesamtausgabe in drei Bänden, Band I: Kapitel 1-6, Baden-Baden 1999, S. 61 ff. (Terminplan der Neuwahl vom 6. März 1983).
- Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Auflage, Köln u.a. 2002, § 52 Rn. 5 (zum Fristproblem bei Neuwahlen nach Auflösung).

Vertrauensfrage und Neuwahlen – Zum Stand des Verfahrens

von Dr. Frank Raue, Jürgen Schilde, Fachbereich III

Am **27. Juni 2005** hatte der Bundeskanzler gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG den **Antrag** gestellt, **ihm das Vertrauen auszusprechen**. In der namentlichen **Abstimmung** am **1. Juli** fand dieser Antrag nicht die erforderliche Mehrheit der Mitglieder des Bundestages. 151 Abgeordnete stimmten mit Ja; erforderlich wären 301 Ja-Stimmen gewesen. 296 Abgeordnete stimmten mit Nein, 148 enthielten sich der Stimme. Noch am selben Tag **schlug der Bundeskanzler dem Bundespräsidenten vor, den Bundestag aufzulösen**.

Dem Wortlaut des Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG zufolge, „kann der Bundespräsident“ nunmehr „binnen einundzwanzig Tagen“, also **spätestens bis zum 22. Juli**, den Bundestag auflösen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ist jedoch der Ansicht, dass darüber hinaus „die Auflösung des Bundestages ... über den Weg des Art. 68 GG stets eine politische Lage der Instabilität zwischen Bundeskanzler und Bundestag voraussetzt und als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal erfordert, dass der Bundeskanzler der stetigen parlamentarischen Unterstützung durch die Mehrheit des Bundestages nicht sicher sein kann.“ Nur wenn eine solche „materielle Auflösungsfrage“ in allen Stadien des Verfahrens nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG vorgelegen habe und zum Zeitpunkt der **Entscheidung des Bundespräsidenten** noch vorliege, sei ihm das Ermessen eröffnet, den Bundestag aufzulösen. Die Entscheidungsfindung des Bundespräsidenten setzt sich hiernach also aus einer rechtlichen und einer politischen Komponente zusammen:

Der Bundespräsident hat zunächst – das ist die **rechtliche Seite** – zu prüfen, ob solch eine **materielle Auflösungsfrage** durchgängig vorgelegen hat, d.h. zum Zeitpunkt der Vertrauensfrage, zum Zeitpunkt der Abstimmung hierüber, zum Zeitpunkt, in dem der Kanzler dem Bundespräsidenten die Auflösung vorgeschlagen hat, und zum Zeitpunkt seiner (des Bundespräsidenten) Entscheidung über die Auflösung. Bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Akte des Bundeskanzlers und des Bundestages hat er jedoch deren „Einschätzungs- und Beurteilungskompetenz“ zu beachten: Solange „eine andere, die Auflösung verwehrende Einschätzung der politischen Lage“ der Einschätzung dieser Verfassungsorgane „nicht eindeutig vorgezogen werden“ muss, hat der Bundespräsident deren Beurteilung „als mit dem Grundgesetz vereinbar hinzunehmen.“ „Unberührt hiervon bleibt“ – so das BVerfG – allerdings, „dass der Bundespräsident, nachdem er die Verfassungsmäßigkeit der vorangehenden Akte von Bundeskanzler und Bundestag bejaht hat, im Rahmen seines Ermessens die Lage selbstständig und insoweit ohne Bindung an die Einschätzungen und Beurteilungen des Bundeskanzlers und ohne inhaltliche Bindung an die Abstimmung des Bundestages und den Auflösungsvorschlag des Bundeskanzlers zu beurteilen hat.“ Kommt er auch nur im Hinblick auf einen der o.g. Verfahrensabschnitte zu dem Ergebnis, dass eine materielle Auflösungsfrage nicht gegeben war bzw. ist, darf er den Bundestag nicht auflösen.

Auch wenn seine rechtliche Prüfung aber ergibt, dass die rechtlichen Voraussetzungen für eine Auflösung vorliegen, ist er keineswegs „gehalten, dem Auflösungsvorschlag des Bundeskanzlers zu entsprechen.“

Vielmehr – das ist die **politische Seite** seiner Entscheidung – hat er nunmehr „im Rahmen seines Ermessens die politische Leitentscheidung zu treffen, ob die Auflösung des Bundestages und damit die Verkürzung der laufenden Wahlperiode des Art. 39 Abs. 1 GG mit all ihren politischen Folgen sinnvoll ist und von ihm politisch vertreten werden kann.“ Von Verfassungen wegen wird hier nur gefordert, dass er überhaupt Ermessenserwägungen anstellt. Dabei kann er zwar in der „Einmütigkeit der im Bundestag vertretenen Parteien, zu Neuwahlen zu gelangen, ... einen zusätzlichen Hinweis sehen, dass eine Auflösung des Bundestages zu einem Ergebnis führen werde, das dem Anliegen des Art. 68 GG näher kommt als eine ablehnende Entscheidung.“ Eingeschränkt wird sein Ermessensspielraum – wie das BVerfG betont – hierdurch jedoch nicht.

Bejaht der Bundespräsident das Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen für eine Auflösung und entscheidet sich im Rahmen seines Ermessens für diese Variante, könnte der Bundeskanzler die Auflösung noch dadurch verhindern, dass er die Auflösungsverfügung nicht gegenzeichnet (vgl. Art. 58 Satz 1 GG). Ferner kommt es dann nicht zu einer Auflösung, wenn das **BVerfG** auf die **Organklage** eines oder mehrerer Abgeordneter hin (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG) zu der Feststellung gelangt, dass die Auflösungsverfügung des Bundespräsidenten nicht den dargestellten rechtlichen Anforderungen genügt. Presseberichten zufolge beabsichtigt zumindest ein Abgeordneter, im Falle der Auflösung des Bundestages solch eine Klage zu erheben.

„Im Falle einer Auflösung des Bundestages“ muss gemäß Art. 39 Abs. 1 Satz 4 GG „die Neuwahl innerhalb von sechzig Tagen“ stattfinden. Den **Wahltag** hat ebenfalls der Bundespräsident festzusetzen, wobei es sich um einen Sonntag oder gesetzlichen Feiertag handeln muss (vgl. § 16 Bundeswahlgesetz – BWahlG). Angenommen der **Bundespräsident** löst am letzten Tag der 21-Tage-Frist nach Art. 68 Abs. 1 Satz 1 GG den Bundestag auf, dann wäre der letzte Sonntag innerhalb der 60-Tage-Frist nach Art. 39 Abs. 1 Satz 4 GG der 18. September.

Da die meisten im Bundeswahlgesetz für die **Wahlvorbereitung** vorgesehenen Fristen nicht für vorgezogene Neuwahlen passen, ermächtigt § 52 Abs. 3 BWahlG das Bundesministerium des Innern (BMI) dazu, „im Falle einer Auflösung des Deutschen Bundestages die in dem Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung bestimmten **Fristen und Termine** durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates abzukürzen.“ Der Bundeswahlleiter geht davon aus, dass das BMI

eine solche Rechtsverordnung erst dann erlassen wird, wenn der Bundespräsident den Bundestag aufgelöst hat. Aus Sicht des Bundeswahlleiters spricht vieles dafür, die Fristen dann so abzukürzen, wie dies 1990 vor der ersten gesamtdeutschen Wahl geschehen ist. Danach wäre – falls der **18. September 2005** als **Wahltag** festgesetzt werden sollte – im Wesentlichen von folgenden Fristen und Terminen auszugehen:

- Anzeige der Wahlteilnahme von Parteien, die nicht im Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl aufgrund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, gemäß § 18 Abs. 2 BWahlG bis zum 47. Tag vor der Wahl, also bis zum **2. August**,
- Feststellung der teilnahmeberechtigten Parteien durch den Bundeswahlausschuss gemäß § 18 Abs. 4 BWahlG bis zum 37. Tag vor der Wahl, also bis zum **12. August**,
- Einreichung der Kreiswahlvorschläge und Landeslisten beim Kreiswahlleiter bzw. Landeswahlleiter gemäß § 19 BWahlG bis zum 34. Tag vor der Wahl, also bis zum **15. August**,
- Entscheidung des Kreiswahlausschusses bzw. Landeswahlausschusses über die Zulassung der Kreiswahlvorschläge bzw. Landeslisten gemäß §§ 26 Abs. 1 Satz 1, 28 Abs. 1 Satz 1 BWahlG am 30. Tag vor der Wahl, also am **19. August**.

(Lfd. Nr. 46/05 vom 08.07.2005)

Quellen/Weiterführende Hinweise:

- BT-Drs. 15/5825 vom 27.6.2005 (Antrag des Bundeskanzlers nach Art. 68 GG).
- Plenarprotokoll 15/185 der 185. Sitzung des Bundestags am 1. Juli 2005 (Abstimmung gemäß Art. 68 GG).
- BVerfGE 62, 1 ff. (Entscheidung über die Auflösung des 9. Deutschen Bundestages).
- Schreiben des Bundeswahlleiters vom 27.5. und 21.6.2005 (<http://www.bundeswahlleiter.de> [Abruf 6.7.2005]).
- Raue, Frank, Auflösung des Bundestages und vorzeitige Wahlen, Aktueller Begriff Nr. 31/05 vom 24.05.2005.

Selbstauflösungsrecht des Parlaments

von Olaf Rieß, Fachbereich III

Das Grundgesetz kennt weder ein generelles Auflösungsrecht des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung oder den Bundespräsidenten noch ein Selbstauflösungsrecht. Die **Auflösungsmöglichkeit** und damit verbunden ein früherer Zeitpunkt für die Bundestagswahl ist nur in zwei genau umgrenzten Ausnahmefällen vorgesehen. Im ersten Fall wählt der Bundestag auch im letzten Wahlgang nach **Art. 63 Abs. 4 GG** keinen Bundeskanzler, der die Stimmen der Mehrheit seiner Mitglieder auf sich vereinigt. Im zweiten Fall wird ein vom Bundeskanzler gestellter Antrag, ihm das Vertrauen auszusprechen, durch den Bundestag abgelehnt und der Bundestag wählt seinerseits keinen anderen Bundeskanzler mit der Mehrheit seiner Mitglieder (**Art. 68 GG**).

Der Grundgesetzgeber hat die Möglichkeiten der Auflösung bewusst auf diese beiden Fälle beschränkt – insbesondere im Hinblick auf die Erfahrungen in der Weimarer Republik, in der alle sieben zwischen 1920 und 1931 gewählten Reichstage vorzeitig aufgelöst worden waren. Die **Weimarer Reichsverfassung (WRV)** kannte zwar ebenfalls kein Selbstauflösungsrecht des Parlaments, wohl aber das Misstrauensvotum nach Art. 54 S. 2 WRV und die Vertrauensfrage der Regierung. Letztere war nicht ausdrücklich vorgesehen, wurde aber entsprechend der Vertrauensabhängigkeit laut Art. 54 S. 1 WRV als zulässig erachtet. Im Falle ihrer Verneinung hatte sie keine Rücktrittsverpflichtung zur Folge und unterschied sich dadurch von einem Misstrauensvotum. Von noch größerer Bedeutung war die Möglichkeit des Reichspräsidenten, den Reichstag nach Art. 25 Abs. 1 WRV aufzulösen, jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlass. Ihm stand damit im Prinzip ein unbeschränktes Auflösungsrecht zu, denn auch die Gegenzeichnung des Reichskanzlers bewirkte keine wirksame Einschränkung.

Mit der Frage einer Grundgesetzänderung zur Einführung eines Selbstauflösungsrechts des Bundestages haben sich bereits die **Enquete-Kommission Verfassungsreform** (1972 und 1976) sowie die **Gemeinsame Verfassungskommission** (1993) auseinandergesetzt. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform schlug in ihrem Schlussbericht aus dem Jahre 1976 vor, einen Art. 39 Abs. 2 in das Grundgesetz aufzunehmen, der einem Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages das Antragsrecht und einer Zweidrittelmehrheit die Entscheidung zu-

gunsten einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode einräumte. Dieser Vorschlag fand jedoch nicht die nötige Mehrheit. Im Februar 1993 stellten die Mitglieder in der Gemeinsamen Verfassungskommission dann den Antrag, Art. 39 GG durch einen neuen Absatz 1a wie folgt zu ergänzen: „Auf Antrag eines Drittels seiner Mitglieder kann der Bundestag mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner Mitglieder beschließen, die Wahlperiode vorzeitig zu beenden. Zwischen dem Antrag und der Abstimmung müssen zweiundsiebzig Stunden liegen.“ Die Frist von sechzig Tagen, in der im Falle einer Auflösung des Bundestages die Neuwahl gemäß Art. 39 Abs. 1 S. 4 GG stattzufinden hat, sollte entsprechend gelten. Der zunächst bestehende Konsens über die Einführung eines Selbstauflösungsrechts des Bundestages konnte bis zur Abstimmung am 17. Juni 1993 nicht aufrecht gehalten werden, so dass auch diesmal der Antrag nicht die nötige Zweidrittelmehrheit erhielt.

Nach Auffassung der **Kritiker** eines parlamentarischen Selbstauflösungsrechts hat sich die restriktive Regelung der Auflösungsmöglichkeiten im Grundgesetz als ein Stabilitätsfaktor erwiesen, anders als die Auflösungspraxis der Weimarer Zeit auf der Grundlage insbesondere des generellen präsidentiellen Auflösungsrechts nach Art. 25 WRV. Mit einem generellen Selbstauflösungsrecht werde dem Parlament der Weg eröffnet, sich bei politischen Schwierigkeiten und in anderen kritischen Lagen der Verantwortung zu entziehen und in vorgezogene Wahlen zu flüchten, statt sich um eine Verständigung und sachliche Lösung zu bemühen. Der Bundespräsident wäre in einem solchen Verfahren auch nicht in gleichem Maße involviert wie nach geltendem Recht. Außerdem stelle sich die Frage der korrekten Behandlung der kleineren Fraktionen. Darüber hinaus entwerte ein Selbstauflösungsrecht die Funktion sowohl des konstruktiven Misstrauensvotums nach Art. 67 GG als auch der Vertrauensfrage nach Art. 68 GG. Sie untergrabe die starke Stellung des Bundeskanzlers, der bislang nur durch einen Nachfolger mit Kanzlermehrheit gestürzt werden könne. Ermächtigte man hingegen nur den Bundeskanzler dazu, einen Antrag auf Selbstauflösung im Bundestag zu stellen, dann dränge sich die Frage auf, welche Notwendigkeit eine klassische Vertrauensfrage überhaupt noch habe, die wiederum nach geltendem Recht ein notwendiges Gegenstück zum konstruktiven Misstrauensvotum darstelle.

Befürworter eines Selbstauflösungsrechts argumentierten hingegen, dass in einer parlamentarischen Situation, die nur durch Neuwahlen sinnvoll gelöst werden könne, dieser Weg ermöglicht werden sollte.

Die politische und gesellschaftliche Situation in der Weimarer Republik sei mit der heutigen Situation nicht vergleichbar. Außerdem gehe ein solcher Vergleich schon deshalb fehl, weil sich nach der Weimarer Reichsverfassung das Parlament nicht selbst auflösen konnte. Wenn man die Befugnis zur vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode als Recht des Parlaments ausgestalte, dann entspreche dies auch der durch das Grundgesetz vorgenommenen politischen Gewichtsverteilung zwischen Bundestag, Bundeskanzler und Bundespräsidenten. Manipulationsversuche könnten durch ein ausreichendes Mehrheitserfordernis – etwa einer Zweidrittel-, Dreiviertel- oder sogar Vierfünftelmehrheit – vermieden werden. Im Übrigen sei darauf hinzuweisen, dass alle Landesverfassungen ein solches Recht vorsähen.

Die Verfassungen aller Bundesländer enthalten eine Regelung zur **Selbstauflösung der Landesparlamente**. Dies ist in der Mehrzahl der Landesverfassungen an einen Antrag eines Drittels bzw. eines Viertels der Mitglieder auf Selbstauflösung gebunden, welchem zwei Drittel der Mitglieder zustimmen müssen. In einzelnen Ländern genügt für diesen Schritt sogar die absolute Mehrheit der Abgeordneten. Dennoch ist eine Selbstauflösung in der Vergangenheit nur vereinzelt geschehen. Die erste Selbstauflösung erfolgte 1970 in Niedersachsen, als die damalige Große Koalition beendet werden sollte und eine andere Mehrheit nur noch mit Unterstützung der NPD möglich war. In Berlin kam es 2001 und in Hamburg 2003/2004 zur Selbstauflösung des Landesparlaments und zu vorgezogenen Wahlen.

Im **internationalen Vergleich** finden sich dagegen nur selten parlamentarische Selbstauflösungsrechte in anderen Verfassungen. Ein solches kennt etwa Art. 29 Abs. 2 der österreichischen Bundesverfassung. Dies könnte daran liegen, dass in anderen Staaten das Staatsoberhaupt unter relativ leichten Voraussetzungen das Parlament auflösen kann und ein zusätzliches Selbstauflösungsrecht deshalb überflüssig ist. Vor diesem Hintergrund lassen internationale Vergleiche nur bedingt Rückschlüsse auf die Situation in Deutschland zu, wo die Kompetenzen des Bundespräsidenten hinsichtlich einer vorzeitigen Parlamentsauflösung sehr eingeschränkt sind.

(Lfd. Nr. 50/05 vom 18.07.2005)

Quellen / Weiterführende Hinweise:

- BT-Drs. 6/3829 vom 21.9.1972 und 7/5924 vom 9.12.1976 (Zwischenbericht und Schlussbericht der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform).
- BT-Drs. 12/6000 vom 5.11.1993 (Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission).

Nachwahlen

von Dr. Michael F. Feldkamp, Fachbereich XI

Das Bundeswahlgesetz (BWG § 43) kennt seit der Wahl zum 2. Deutschen Bundestag „Besondere Vorschriften für Nachwahlen und Wiederholungswahlen“. Darin heißt es:

„(1) Eine Nachwahl findet statt 1. wenn in einem Wahlkreis oder in einem Wahlbezirk die Wahl nicht durchgeführt worden ist, 2. wenn ein Wahlkreisbewerber nach der Zulassung des Kreiswahlvorschlages, aber noch vor der Wahl stirbt.

(2) Die Nachwahl soll im Falle des Absatzes 1 Nr. 1 spätestens drei Wochen, im Falle des Absatzes 1 Nr. 2 spätestens sechs Wochen nach dem Tage der Hauptwahl stattfinden. Den Tag der Nachwahl bestimmt der Landeswahlleiter.

(3) Die Nachwahl findet nach denselben Vorschriften und auf denselben Grundlagen wie die Hauptwahl statt.“

Grundsätzlich sind alle Vorschriften des Bundeswahlgesetzes, der Bundeswahlordnung und der Bundeswahlgeräteordnung, wie sie zur Hauptwahl bestanden haben, gültig. Der Landeswahlleiter kann notwendige Regelungen zur Anpassung des Nachwahlverfahrens an besondere Verhältnisse treffen. Von der Nachwahl ist bislang in folgenden Fällen Gebrauch gemacht worden:

Lfd. Nr.	Wahl zur ...	Datum der Bundestagswahl	Datum der Nachwahl	Wahlkreis (ggf. Wahlbezirk)	Grund der Nachwahl
1	4. WP	17. 9.1961	1. 10. 1961	151 Cochem	Tod des Wahlkreisbewerbers Fritz Klein (SPD)
2	5. WP	19. 9.1965	3. 10. 1965	135 Ober-taunuskreis	Tod des Wahlkreisbewerbers Erich Henz (Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher [AUD])
3		19. 9.1965	3. 10. 1965	236 Schweinfurt	Tod des Wahlkreisbewerbers Ernst Meier (Deutsche Friedens-Union [DFU])
4	11. WP	25. 1. 1987	1. 2. 1987	141 Groß-Gerau (Wahlbezirk Nr. 5 [Okrifteiler Straße der Stadt Mörfelden Walldorf])	Zerstörung der Wahlurne am Wahltag um 17.45 Uhr durch einen Molotowcocktail
5	15. WP	22. 9.2002	22.9.2002	295 Sigmaringen	Tod des Wahlkreisbewerbers Dietmar Schlee (CDU)
6		22. 9.2002	22.9.2002	230 Passau	Tod des Wahlkreisbewerbers Maic-Roland Muth (PDS)

Die **Nachwahl 1961** fand besondere Aufmerksamkeit, handelte es sich doch um die erste Nachwahl in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Nach erfolgter Wahl erläuterte der Bundeswahlleiter das Ergebnis dahingehend, dass eine „zunächst befürchtete starke Verminderung der Wahlbeteiligung“ nicht eingetreten war und die Stimmabgabe „die selben Tendenzen“ gezeigt hatte wie im übrigen Wahlgebiet. Die Sorge, dass in dem Wahlbezirk auf das bundesdeutsche Wahlergebnis in irgendeiner Weise reagiert werden würde, war somit gegenstandslos. Der Bundeswahlleiter stellte jedoch fest, dass die für die Sitzverteilung aufgrund der 5-%-Klausel nicht in Frage kommenden Parteien „besonders wenig Stimmen“ erhalten hatten. Der Bundeswahlleiter vermutete, dass deren Anhänger offenbar entweder der Wahl ferngeblieben waren, oder es vorgezogen hatten, ihre Stimmen den im Bundestag vertretenen größeren Parteien zu geben. Die Berechnung des vorläufigen Endergebnisses erfolgte auf der Basis des Wahlergebnisses im Wahlkreis 151 von 1957.

Auch bei der **Nachwahl 1965** wurden für die Berechnung der vorläufigen Sitzverteilung die Stimmergebnisse der Bundestagswahl von 1961 verwendet. Das Ergebnis der Nachwahl selbst wurde von amtlicher Seite nicht weiter kommentiert. Die Nachwahl im Wahlkreis 135 (Ober-Taunuskreis) erhielt jedoch insofern besondere Aufmerksamkeit, als sich dort der nicht auf der Landesliste abgesicherte CDU-Kandidat Walther Leisler-Kiep um das Direktmandat bewarb, das bei der Wahl 1961 noch von der SPD gewonnen wurde. Die FDP strebte hingegen ein gutes Zweitstimmenergebnis an, um nicht bundesweit einen Sitz zu verlieren, und forderte die Wähler zum Stimmensplitting auf. Die FDP gewann mehr Zweit- als Erststimmen, während Leisler-Kiep die meisten Erststimmen und damit das Direktmandat und die SPD die meisten Zweitstimmen gewann.

Die **1987** erforderlich gewordene **Nachwahl** im Wahlkreis 141 wurde erforderlich, weil kurz vor Schließung des Wahllokals die Wahlurne durch einen Molotowcocktail zerstört worden war. Das Wahlergebnis hatte keinen erkennbaren Einfluss auf das Bundestagswahlergebnis insgesamt. Bei den zur Bundestagswahl **2002** erforderlich gewordenen **Nachwahlen** war es rechtlich und organisatorisch möglich, den Nachwahltermin auf den Termin der Hauptwahl zu legen, so dass sich die Bekanntgabe des amtlichen Endergebnisses durch den Bundeswahlleiter nicht verzögerte.

Die **Nachwahl** für die Bundestagswahl zum 16. Deutschen Bundestag **2005** im Wahlkreis 160 Dresden wurde erforderlich durch den Tod der

Direktkandidatin Kerstin Lorenz (NPD). Die Vorlage des amtlichen Endergebnisses der Bundestagswahl wird sich dadurch um mindestens eine Woche verzögern. Angesichts des möglicherweise knappen Wahlergebnisses wird vermutet, dass der Wahlkreis 160 mit seinen rund 219 000 Wahlberechtigten entscheidend sein könnte für die Bundestagsmehrheit. Ein genauer Termin für die Nachwahl steht noch nicht fest, wird aber spätestens für eines der ersten Oktober-Wochenenden avisiert. Die Zusammensetzung des 16. Bundestages wird erst nach der Nachwahl und der Bekanntgabe des offiziellen amtlichen Endergebnisses feststehen. Aufgrund des Wahlrechts kann das Ergebnis in Dresden auch Auswirkungen auf die Anzahl der Listensitze in anderen Bundesländern, die Überhangmandate und die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag insgesamt haben. Die NPD wird nun einen neuen Bewerber benennen, die Kandidaturen der anderen Parteien bleiben hingegen bestehen. Auch das Wählerverzeichnis wird weiter verwendet, so dass bis zur Nachwahl möglicher Weise volljährig gewordene oder neu zugezogene deutsche Staatsbürger nicht wählen können.

Nach Ansicht führender Staatsrechtler und Rechtspolitiker hätte eine Anfechtung der gesamten Bundestagswahl wegen der erforderlichen Nachwahl in Dresden keine Aussicht auf Erfolg. Obwohl eine Beeinflussung der Dresdner Wähler nicht auszuschließen sei, wenn am 18. September die Ergebnisse aus allen anderen Wahlkreisen bekannt gegeben würden, gäbe es zu einer Nachwahl juristisch keine Alternative, da nur auf diese Weise Chancengleichheit zwischen den Parteien hergestellt werden könne. Chancengleichheit gebe es aber nur, wenn in einer Nachwahl auch ein NPD-Kandidat zur Verfügung stehe. Allerdings wünsche man sich eine möglichst zeitnahe Terminierung der Nachwahl.

(Lfd. Nr. 63/05 vom 09.09.2005)

Quellen:

- Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag. Kommentar zum Bundeswahlgesetz. Köln, 7., neu bearb. Aufl. 2002. S. 573-579.
- Feldkamp, Michael F., unter Mitarbeit von Birgit Ströbel, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994-2003. Baden-Baden 2005, S. 65 f. (Internetausgabe: <http://www.bundestag.de/bic/dbuch/index.html>).
- <http://www.bundeswahlleiter.de>
- <http://www.wahlsystem.de>

Zeitpunkt der Wahl eines Bundeskanzlers

Von Dr. Hanspeter Blatt, Fachbereich XI

„Der Bundestag“, so Artikel 39 II GG seit dem 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. August 1976, „tritt spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen.“ Mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages wiederum, so Artikel 69 II GG, endet das Amt des Bundeskanzlers – der aber gemäß Art 69 III auf Ersuchen des Bundespräsidenten verpflichtet ist, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen.

Was die Wahl eines Bundeskanzlers betrifft, legt Artikel 63 I GG zwar fest, dass dieser „auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestage ohne Aussprache gewählt“ wird – eine Frist setzt das Grundgesetz hierfür jedoch nicht.

Die Tabelle gibt einen Überblick über den Zeitablauf zwischen Wahltag und der Wahl des Bundeskanzlers seit 1949:

Wahl- Periode	Datum der Wahl des Bundestages	Datum der konstituierenden Sitzung des Bundestages	Datum der Wahl des Bundeskanzlers
1.	14.08.1949	07.09.1949	15.09.1949
2.	06.09.1953	06.10.1953	09.10.1953
3.	15.09.1957	15.10.1957	22.10.1957
4.	17.09.1961	17.10.1961	07.11.1961
5.	19.09.1965	19.10.1965	20.10.1965
6.	28.09.1969	20.10.1969	21.10.1969
7.	19.11.1972	13.12.1972	14.12.1972
8.	03.10.1976	14.12.1976	15.12.1976
9.	05.10.1980	04.11.1980	05.11.1980
10.	06.03.1983	29.03.1983	29.03.1983
11.	25.01.1987	18.02.1987	11.03.1987
12.	02.12.1990	20.12.1990	17.01.1991
13.	16.10.1994	10.11.1994	15.11.1994
14.	27.09.1998	26.10.1998	27.10.1998
15.	22.09.2002	17.10.2002	22.10.2002

Die Übersicht zeigt, dass es keinen einheitlichen, sondern einen den jeweiligen politischen Gegebenheiten der Regierungsbildung geschuldeten Zeitbedarf für die Wahl des Bundeskanzlers gegeben hat.

Während die Wahl Willy Brandts 1969 schon am 23.Tag nach der Wahl des Deutschen Bundestages stattfand, wurde Konrad Adenauer 1961 am 51.Tag nach der Bundestagswahl, Helmut Schmidt 1976 sogar erst am 73.Tag nach dem Wahltag zum Bundeskanzler gewählt.

(Lfd. Nr. 68/05 vom 28.09.2005)

Wahlprüfung

Von Dr. Sven Hölscheidt, Olaf Rieß, Fachbereich III

Die Überprüfung der Gültigkeit der Bundestagswahl ist nach Art. 41 Abs. 1 Grundgesetz (GG) Sache des Bundestages. Gegen dessen Entscheidung gibt es nur noch die Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht (vgl. Art. 41 Abs. 2 GG). Andere Möglichkeiten, die Ungültigkeit der Wahl geltend zu machen, gibt es nicht. Auch im Vorfeld der Wahl ist nur in sehr eingeschränktem Maße Rechtsschutz gegen Entscheidungen und Maßnahmen, die sich unmittelbar auf das Wahlverfahren beziehen, möglich (vgl. § 49 Bundeswahlgesetz [BWahlG]). So hat das Bundesverfassungsgericht zuletzt in einem Beschluss vom 18. September 2005 Anträge auf Eilrechtsschutz gegen die Ermittlung und Bekanntgabe des vorläufigen Ergebnisses der Bundestagswahl 2005 bis zur Nachwahl im Wahlkreis 160 (Dresden I) mit der Begründung abgewiesen, Rechtsschutz sei erst nach der Wahl zu erlangen (BVerfG, 2 BvQ 31/05 vom 13.9.2005).

Hinter dem Institut der **Wahlprüfung** stehen zwei **Grundgedanken**: Einerseits soll die richtige, d. h. gesetzmäßige Zusammensetzung des Parlaments gewährleistet sein; deshalb die Möglichkeit der Überprüfung der Bundestagswahl auf Rechtsfehler. Andererseits soll im Hinblick auf die Kompliziertheit des Wahlvorgangs, die weitreichenden Auswirkungen von Eingriffen, die Aufwändigkeit von Wiederholungswahlen sowie die verfassungspolitische und -rechtliche Stellung und Arbeitsfähigkeit des Bundestags der Bestand der Wahl möglichst auf-

recht erhalten werden; deshalb die Monopolisierung der Wahlprüfung bei Bundestag und Bundesverfassungsgericht.

Der Gedanke der Wahlbestandssicherung ist auch der Grund dafür, dass Einsprüche gegen die Wahl nicht schon dann erfolgreich sind, wenn ein Wahlfehler festgestellt wird. Vielmehr muss der Verstoß gegen eine Wahlrechtsvorschrift auch auf die Sitzverteilung von Einfluss sein oder sein können. „Dabei darf es sich nicht nur um eine theoretische Möglichkeit handeln; sie muss eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fern liegende sein“ (BVerfGE 89, 291 [304]). Nur soweit solch eine Mandatsrelevanz gegeben ist, greifen Bundestag oder Bundesverfassungsgericht in den Bestand der Wahl ein. Deshalb kann die Wahl auch nur dann ganz oder teilweise für ungültig erklärt und eine Wiederholungswahl angeordnet werden, wenn eine Korrektur des unrichtigen Wahlergebnisses nicht möglich ist.

Dafür ist – im Gegensatz zu den meisten anderen Rechtsschutzverfahren – für den Erfolg eines Einspruchs nicht erforderlich, dass der Einspruchsführer durch den Wahlfehler gerade in eigenen subjektiven Rechten verletzt wird. Hier tritt wieder der letztlich im Demokratieprinzip wurzelnde Gedanke, die ordnungsgemäße Zusammensetzung des Bundestages zu gewährleisten, in den Vordergrund.

Einspruch beim Bundestag kann binnen zwei Monaten nach dem Wahltag jeder Wahlberechtigte, jede Gruppe von Wahlberechtigten und in amtlicher Eigenschaft jeder Landeswahlleiter, der Bundeswahlleiter und der Präsident des Bundestages einlegen (§ 2 Abs. 2 und 4 Wahlprüfungsgesetz [WahlprüfG]). Der Präsident des Bundestages kann auch nach Ablauf dieser Frist Einspruch einlegen, wenn ihm in amtlicher Eigenschaft Umstände bekannt werden, die einen Wahlmangel begründen könnten (§ 2 Abs. 4 Satz 2 WahlprüfG). Die Entscheidung des Bundestages wird durch den Wahlprüfungsausschuss vorbereitet (§ 3 Abs. 1 WahlprüfG), der dem Bundestag eine Entscheidung vorschlagen muss (§ 11 Satz 1 WahlprüfG). Dieser beschließt über den Antrag des Ausschusses mit einfacher Mehrheit (§ 13 Abs. 1 Satz 1 WahlprüfG).

Gegen den Beschluss des Bundestages über die Gültigkeit der Wahl kann – wie gesehen – Beschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingelegt werden. Beschwerdeberechtigt ist jeder Abgeordnete, dessen Mitgliedschaft bestritten ist, jeder Wahlberechtigte, dessen Einspruch vom Bundestag verworfen worden ist, sofern ihm mindestens einhundert Wahlberechtigte beitreten, jede Fraktion des Bundestages und jede Minderheit des Bundestages, die mindestens ein Zehntel der ge-

setzlichen Mitgliederzahl umfasst (vgl. § 48 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz [BVerfGG]). Der Kreis der Beschwerdeberechtigten weicht also von dem der Einspruchsberechtigten ab.

Von der 1. bis einschließlich der 12. Wahlperiode gab es nie mehr als 100 Einsprüche pro Wahl. In der 13. Wahlperiode schnellte dann die Zahl wegen der vielen Überhangmandate auf 1.453 hoch. In der 15. Wahlperiode lag sie bei 520 (BT-Drs. 15/2400 v. 30.01.04). Bislang war kein Einspruch und keine Beschwerde erfolgreich.

Gegenstand der Wahlprüfung ist das gesamte Wahlverfahren von der Wahlvorbereitung (insbesondere Kandidatenaufstellung) über die Wahlhandlung (Stimmabgabe) bis zur Feststellung des Wahlergebnisses. Dabei können nicht nur die Maßnahmen amtlicher Wahlorgane auf den Prüfstand geraten, sondern auch Maßnahmen Dritter, die, wie etwa Parteien bei der Kandidatenaufstellung, unter Bindung an wahlgesetzliche Anforderungen kraft Gesetzes Aufgaben bei der Wahlorganisation erfüllen. Prüfungsmaßstab sind sämtliche Wahlvorschriften, also sowohl die verfassungsmäßig niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) als auch die Vorschriften des BWahlG und der Bundeswahlordnung (BWO). Erfolgreich ist ein Einspruch bzw. eine Beschwerde, wie bereits dargelegt, aber nur dann, wenn der Wahlfehler auf die Sitzverteilung konkret von Einfluss ist oder sein kann.

Wegen einer Panne bei der Briefwahl hat beispielsweise der Geschäftsführer der CDU Dortmund in den Medien einen Wahleinspruch angekündigt. Beim Versand der Briefwahlunterlagen für die Bundestagswahl hatte ein von der Stadt Dortmund beauftragtes Unternehmen die Stimmzettel für zwei Wahlbezirke vertauscht. Schickten die Wähler dann diese falschen Stimmzettel ab, war die Stimme ungültig. Den betroffenen Wahlberechtigten mussten daraufhin neue Wahlbenachrichtigungen zugeleitet werden, die auch Auskunft darüber gaben, wie noch vor dem Wahltermin falsche Stimmzettel umgetauscht oder sogar komplett neue Briefwahlunterlagen angefordert werden konnten. Bei einem solchen von amtlicher Seite verursachten Verstoß könnte es sich um einen Wahlfehler (§ 39 Abs. 1 Nr. 1 BWG) handeln, der unter Umständen zu einer Ungültigerklärung der Wahlhandlung im Wahlprüfungsverfahren (ganz oder teilweise) und zur Anordnung einer Wiederholungswahl führt.

Bereits vor der Bundestagswahl kündigte der Bonner Staatsrechtsprofessor Wolfgang Löwer an, nach der Wahl ein Wahlprüfungsverfahren wegen der Zulassung der Wahllisten der Linkspartei einleiten zu wol-

len. Als Begründung führte er an, dass nach dem Bundeswahlgesetz nur die Liste einer Partei und nicht die Listenverbindung von zwei Parteien zur Wahl zugelassen werden dürfe. Ursprünglich habe auch die WASG eine Teilnahme an der Bundestagswahl angemeldet und dies zeige, dass es sich um konkurrierende Parteien handle. Die Kandidatur von Mitgliedern der schwächeren WASG auf Spitzenplätzen der Landeslisten der Linkspartei deute für ihn auf Wahlabsprachen hin, die das Ziel verfolgten, die Fünf-Prozent-Klausel zu umgehen.

(Lfd. Nr. 69/05 vom 28.09.2005)

Quellen:

- Kretschmer, Gerald, Wahlprüfung, in: Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang, (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1989.
- Magiera, Siegfried, in: Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 2003, Art. 41.
- Schindler, Peter, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Band I, Baden-Baden 1999, S. 296 ff.,
Internet: <http://www.bundestag.de/bic/dbuch/start.pdf>.
- Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Auflage, Köln u.a. 2002, § 49.

Rechte und Pflichten von Abgeordneten

von Dr. Gabriela M. Sierck, Hanna Schmidt, Fachbereich III

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Nach Art. 38 des Grundgesetzes (GG) sind die Abgeordneten „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Allerdings wird das freie Mandat in der Realität dadurch eingeschränkt, dass der Abgeordnete Mitglied einer Fraktion ist.

Die Gleichheit der Abgeordneten verbietet Differenzierungen des verfassungsrechtlichen Status. Alle Mitglieder des Parlaments sind einander formal gleichgestellt. Zur Ermöglichung der Mandatsausübung gehören verschiedene parlamentarische Rechte: das Rederecht, Abstimmungs- und Beratungsrechte und das Recht, sich mit anderen Abge-

ordneten zu einer Fraktion oder in anderer Weise zusammenzuschließen. Parlamentsfraktionen sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und als Gliederungen des Bundestages in die organisierte Staatlichkeit eingefügt. Soweit es um seinen verfassungsrechtlichen Status geht, erhält der Abgeordnete Rechtsschutz durch die Organklage nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Siehe im Einzelnen:

www.bundestag.de/parlament/gesetze/go_ertl/gescho06.html

www.bundestag.de/bp/2002/bp0208/0210024a.html

<http://www.bundestag.de/cgibin/druck.pl>

Indemnität

Die Indemnität der Abgeordneten bedeutet, dass sie für ihre Amtshandlungen nicht verantwortlich gemacht werden können. Nach Art. 46 Abs. 1 GG darf eine Abstimmung oder Äußerung im Bundestag nicht den Anlass für irgendwelche staatlichen Maßnahmen bilden, die für den Abgeordneten Nachteile irgendwelcher Art mit sich bringen können; dazu gehören Strafverfahren, zivilrechtliche Unterlassungs- oder Schadenersatzklagen, Dienststrafverfahren etc. Die Indemnität erstreckt sich auf Abstimmungen sowie Meinungsäußerungen im Plenum oder in Ausschüssen des Deutschen Bundestages. Zweckbestimmung des Art. 46 Abs. 1 GG ist es, die freie Meinungsbildung der Abgeordneten wirksam zu schützen. Nach herrschender Meinung sind von der Indemnität auch Äußerungen und Abstimmungen anlässlich von Fraktionssitzungen geschützt. Die Indemnität erstreckt sich aber nicht auf Äußerungen auf politischen – nicht zur eigentlichen Parlamentsarbeit im engeren Sinne gehörenden – Veranstaltungen, wie zum Beispiel Parteitagen oder Wahlversammlungen. Die Indemnität besteht nach Beendigung des Mandats weiter. Zeitlich beginnt der Indemnitätsschutz mit dem Erwerb des Mandats. Die Indemnität kann von Seiten des Bundestages nicht aufgehoben werden.

Immunität

Unter Immunität versteht man das in Art. 46 Abs. 2 GG verankerte Gebot, Abgeordnete wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung zu ziehen. Bei der Immunität handelt es sich um ein Recht des Parlaments. Nur der Bundestag kann auf die Immunität eines Abgeordneten verzichten. Der zeitliche Anwendungsbereich der Immunität umfasst die Dauer des Mandats. Die mit Strafe bedrohte Handlung kann auch vor Erwerb des Mandats erfolgt sein. Nach dem Ende des Mandats ist die Strafverfolgung wieder möglich. Eine Anlage zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) betrifft die Aufhebung der Immunität von

Mitgliedern des Bundestages. Sie muss – wie die GOBT insgesamt – am Beginn einer Wahlperiode übernommen werden. Siehe:

<http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/a01/immunitaet.pdf>

Zeugnisverweigerungsrecht und Akteneinsichtsrecht

Nach Art. 47 GG sind Abgeordnete berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete Tatsachen anvertraut haben sowie über diese Tatsachen selbst, das Zeugnis zu verweigern. Soweit das Zeugnisverweigerungsrecht reicht, ist die Beschlagnahme von Schriftstücken unzulässig. Soweit das Verbot der Beschlagnahme reicht, gilt auch das Verbot der Durchsuchung. Zu den persönlichen Rechten eines Abgeordneten gehört das Recht, Einsicht in „alle Akten, die sich in der Verwahrung des Bundestages oder eines Ausschusses befinden“, zu nehmen. Das Einsichtsrecht ist mit der Pflicht zur Wahrung der Geheimhaltung von Verschlussachen verbunden, wie sie in der dritten Anlage zur Geschäftsordnung festgehalten ist.

Abgeordnetenentschädigung und andere Zahlungen

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 48 Abs. 3, dass Abgeordnete einen Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung haben. Sie muss der Tatsache entsprechen, dass der Abgeordnete „Vertreter des ganzen Volkes“ ist. Der Abgeordnete muss frei von wirtschaftlichen Zwängen politisch wirken und seine Aufgaben innerhalb und außerhalb des Parlaments ausüben können. Zurzeit beträgt die Abgeordnetenentschädigung 7.009,00 € monatlich (brutto). Daneben wird eine steuerfreie Kostenpauschale für Bürokosten, Fahrtkosten, doppelte Haushaltsführung und sonstige Mandatskosten gezahlt. Für die Mitarbeiter der Abgeordneten werden gegen Nachweis bis zu 10.660 Euro pro Monat erstattet. Siehe hierzu:

http://www.bundestag.de/mdb15/mdb_diaeten

<http://www.bundestag.btg/ButagVerw/Abteilungen/Z/A/1>

Anwesenheitspflicht und Verhaltensregeln

Zu den Pflichten des Abgeordneten zählt die Ausübung des Mandats und die Anwesenheit. Die Nichteintragung in die Anwesenheitsliste an Sitzungstagen und die Nichtbeteiligung an einer namentlichen Abstimmung führt zur Kürzung der Kostenpauschale. In einer weiteren Anlage zur GO-BT, die ebenfalls am Beginn einer Wahlperiode übernommen werden muss, sind Verhaltensregeln für Abgeordnete festgelegt. Sie enthalten genaue Anzeigepflichten, Verbotstatbestände, die die Unzulässigkeit bestimmter Spenden und Zuwendungen und die Werbung

mit dem Abgeordnetenamt in beruflichen und geschäftlichen Angelegenheiten betreffen, sowie Verfahrensvorschriften für den Fall, dass die Regeln verletzt werden.

(Lfd. Nr. 70/05 vom 06.10.2005)

Wahl des Bundeskanzlers

von Olaf Rieß, Natalie Knapp, Fachbereich III

Eine ausdrückliche **Frist**, in der die Wahl des Bundeskanzlers im Anschluss an die Bundestagswahl vom 18. September 2005 stattzufinden hat, nennt das Grundgesetz nicht. In jedem Falle endet das Amt des derzeitigen Bundeskanzlers Gerhard Schröder (SPD) nach Art. 69 Abs. 2 Grundgesetz (GG) mit dem Zusammentritt des neuen Bundestages, der am 18. Oktober 2005 stattfinden wird. Für die Zeit nach der Konstituierung des Bundestages sieht Art. 69 Abs. 3 GG vor, dass auf Ersuchen des Bundespräsidenten der Bundeskanzler verpflichtet ist, die Geschäfte bis zur Ernennung seines Nachfolgers weiterzuführen. Als **geschäftsführender Bundeskanzler** ändern sich seine Kompetenzen nicht, allerdings ist weder die Regelung des Misstrauensvotums nach Art. 67 GG noch die der Vertrauensfrage nach Art. 68 GG anwendbar. Einen Überblick über den Zeitablauf zwischen Wahltag und Wahl des Bundeskanzlers seit 1949 bietet DER AKTUELLE BEGRIFF Nr. 68/05.

Gewählt wird der Bundeskanzler gemäß Art. 63 GG vom Bundestag. Diese Wahl, die aus bis zu drei Wahlphasen bestehen kann, findet **ohne Aussprache** und „mit verdeckten Stimmzetteln“, also **geheim** statt (§ 4 i.V.m. § 49 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – GO-BT). Bislang konnte jeder Bundeskanzler die in der ersten Wahlphase erforderliche absolute Mehrheit – die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages – erlangen. Ein Rückblick auf die früheren Kanzlerwahlen seit 1949 zeigt jedoch, wie knapp diese zum Teil waren: Konrad Adenauer (CDU) wurde 1949 mit der im ersten Wahlgang geringstmöglichen Mehrheit gewählt (Ja-Stimmen: 202, erforderliche Stimmzahl: 202). 1969 erhielt Willy Brandt (SPD) 251 und 1976 Helmut Schmidt (SPD) 250 Ja-Stimmen, in beiden Fällen betrug die erforderli-

che Stimmenzahl 249. Im Jahre 1994 erreichte Helmut Kohl (CDU) bei der Kanzlerwahl 338 Stimmen bei einer erforderlichen Stimmenzahl von 337. Gerhard Schröder wurde 2002 mit 305 Ja-Stimmen zum Bundeskanzler gewählt, erforderlich waren 302 Stimmen.

Der Vorschlag des **Bundespräsidenten** für die **erste Wahlphase** gemäß Art. 63 Abs. 1, 2 GG unterliegt mangels ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Regelungen als politische Leitentscheidung seinem pflichtgemäßen Ermessen. Mithin entfalten Empfehlungen der Parteien oder Fraktionen keine rechtliche Bindungswirkung. Allerdings hat der Bundespräsident die Pflicht, einen Kanzlerkandidaten zu präsentieren, der mehrheitsfähig ist. Das Vorschlagsrecht ist bedingungsfeindlich, d.h. der Bundespräsident darf nur einen bestimmten Kanzlerkandidaten vorschlagen und diesen Vorschlag nicht an rechtliche oder politische Vorgaben knüpfen. Da die Realisierung eines Vorschlags entscheidend von seiner Mehrheitsfähigkeit im Bundestag abhängt, kann für seine Ausübung kein fester Zeitraum anberaumt werden. Sobald jedoch eine erfolgreiche Mehrheitsbildung erfolgt ist, muss der Bundespräsident seinen Kandidaten unverzüglich vorschlagen. Wählbar zum Bundeskanzler ist jeder Deutsche, der das aktive und passive Wahlrecht zum Deutschen Bundestag besitzt (vgl. §§ 12 ff. Bundeswahlgesetz). Als Kanzlerkandidat kommt demnach nur in Frage, wer das 18. Lebensjahr vollendet hat, nicht erforderlich ist hingegen, Mitglied des Parlaments zu sein. Liegt die für die Wahl eines Kandidaten erforderliche absolute Mehrheit der Ja-Stimmen vor, hat der Bundespräsident eine unverzügliche Ernennungspflicht. Stimmt der Kandidat der Ernennung nicht zu, muss der Bundespräsident einen neuen Vorschlag machen.

Erreicht der Vorgeschlagene nicht die erforderliche Mehrheit, so geht die Initiative für Wahlvorschläge in der **zweiten Wahlphase** nach Art. 63 Abs. 3 GG auf den **Bundestag** über. Auf den weiteren Wahlverlauf hat der Bundespräsident keinen Einfluss mehr, wohl aber auf die Ernennung des Gewählten. Wahlvorschläge aus der Mitte des Bundestages sind gemäß § 4 Satz 2 GO-BT von einem Viertel der Mitglieder des Bundestages oder einer Fraktion, die starkemäßig die Voraussetzung dieses Quorums erfüllt, zu unterzeichnen. Liegen mehrere solcher Wahlvorschläge vor, sind innerhalb der zweiten Wahlphase, für die der Bundestag – gerechnet vom Scheitern des ersten Wahlgangs an – 14 Tage Zeit hat, beliebig viele Wahlgänge möglich. Gewählt ist derjenige Kandidat, der (zuerst) die absolute Mehrheit erreicht. Denkbar ist jedoch auch, dass überhaupt kein Wahlvorschlag gemacht wird und die Frist von 14 Tagen ungenutzt verstreicht.

Kommt auch in der zweiten Wahlphase keine Kanzlerwahl zustande, so schließt sich unmittelbar die **dritte Wahlphase** (Art. 63 Abs. 4 GG) an. In diesem Stadium hat der **Bundestag** unverzüglich (unter Beachtung der Einladungs- und Beratungsfristen an einem der nächsten Tage nach Ablauf der 14-Tagefrist) einen neuen Wahlgang zu veranstalten, in dem gewählt ist, wer die einfache Mehrheit erhält (d.h. mehr Stimmen als jeder einzelne der Mitbewerber). Erreicht der Gewählte die absolute Mehrheit, dann muss ihn der **Bundespräsident** innerhalb von sieben Tagen zum Bundeskanzler ernennen. Kommt bei diesem Wahlgang Stimmengleichheit zustande, kann erneut gewählt werden, da diese Wiederholungswahl begrifflich noch zu dem einen (neuen) Wahlgang gehört, der durch Art. 63 Abs. 4 Satz 1 GG eröffnet wird.

Erreicht der Gewählte nur die einfache Mehrheit, dann hat der Bundespräsident ein auf sieben Tage befristetes Wahlrecht zwischen der Ernennung des Gewählten und der **Auflösung des Bundestages** (Art. 63 Abs. 4 Satz 4 GG). Lässt der Bundespräsident diese Frist verstreichen, verliert er das Recht zur Auflösung des Bundestages und ist dann zur Ernennung des Minderheitskanzlers verpflichtet. Die Auflösungsanordnung ist dem Bundestagspräsidenten schriftlich zuzuleiten und den Mitgliedern des Bundestages in geeigneter Weise bekannt zu geben. Sie hat zur Folge, dass innerhalb von 60 Tagen nach der Auflösung des Bundestages Neuwahlen stattfinden müssen (Art. 39 Abs. 1 S. 2 GG). Alternativ zur Bundestagsauflösung ist die Ernennung eines Bundeskanzlers, der nicht die sog. Kanzlermehrheit (absolute Mehrheit) hinter sich versammeln kann. Ein solcher **Minderheitskanzler** hat dieselben Rechte wie ein mit absoluter Mehrheit gewählter Kanzler.

(Lfd. Nr. 71/05 vom 06.10.2005)

Quellen:

- Meyn, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GGK II, 5. Aufl. 2001, Art. 63.
- Oldiges, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Aufl. 2002, Art. 63.
- Schneider, in: Denninger u.a. (Hrsg.) Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: 2. Bd., 3. Aufl. 2002, Art. 63.
- Schneider/Zeh, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin/New York 1989, § 48: Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung.
- Schindler/Feldkamp, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages, Berlin, Internetausgabe 1994 bis 2003:
<http://www.bundestag.de/bic/dbuch/index.html>.

Alterspräsident des Deutschen Bundestages

von Dr. Michael F. Feldkamp, Fachbereich XI

Mit Zusammentritt des neuen Bundestages zu seiner konstituierenden Sitzung endet die vorangegangene Wahlperiode und damit auch die Amtszeit des „für die Dauer der Wahlperiode“ gewählten bisherigen Bundestagspräsidenten, der jedoch den neuen Bundestag noch einberuft (§ 1 Abs. 1 GOBT). Bevor der neu gewählte Bundestag seine Arbeit aufnehmen kann, muss er sich konstituieren. Mit der Leitung der konstituierenden Sitzung wird in den europäischen Parlamenten seit der **Französischen Revolution** (Revolutionsverfassung von 1791) üblicherweise das an Lebensjahren älteste Mitglied des Hauses, der sog. „Alterspräsident“, betraut.

In Deutschland findet das Institut des Alterspräsidenten erstmals in einer Ständeversammlung Erwähnung, in der Geschäftsordnung für die Zweite Kammer des Badischen Landtages, die sich an der Landesständischen Verfassungsurkunde des Großherzogtums Baden von 1818 orientiert. Auch die Geschäftsordnung der Zweiten Kammer des Preussischen Landtags von 1849 kennt die Funktion eines Alterspräsidenten, die von dort in die Geschäftsordnung des Reichstags des Norddeutschen Bundes, des Reichstags des Deutschen Reiches und schließlich des Deutschen Bundestages übernommen wurde.

Über Person und die Aufgaben des Alterspräsidenten heißt es in § 1 Abs. 2 **Geschäftsordnung des Bundestages** (GOBT): „In der ersten Sitzung des Bundestages führt das an Jahren älteste oder, wenn es ablehnt, das nächstälteste Mitglied des Bundestages den Vorsitz, bis der neu gewählte Präsident oder einer seiner Stellvertreter das Amt übernimmt.“

Der Alterspräsident ernennt vorläufige Schriftführer, ruft die Namen aller Mitglieder des neuen Bundestages auf, stellt die Beschlussfähigkeit fest und leitet die Wahl des Präsidenten. Ist die Konstituierung des neuen Bundestages vollzogen, übernimmt der neue Bundestagspräsident den Vorsitz.

Die Alterspräsidenten des Bundestages eröffnen die konstituierende Sitzung regelmäßig mit einer **Ansprache**, die auf die gemeinsamen Verfassungsgrundsätze und die demokratischen Spielregeln eingeht. Diese Tradition hat **Clara Zetkin** begründet, die als Alterspräsidentin des letzten frei gewählten Reichstags am 30. August 1932 die Gelegenheit nutzte, eine kurze Ansprache zu halten.

Besondere Beachtung fanden auch die Worte des ersten Alterspräsidenten des Deutschen Bundestages: **Paul Löbe**, der langjährige Präsident des Deutschen Reichstages, der 1932 Hermann Göring auf dem Präsidentenstuhl hatte weichen müssen und der im Widerstand gegen die Nationalsozialisten aktiv gewesen war, machte in eindringlichen Worten deutlich, dass in der Stunde des demokratischen Neubeginns und trotz der schweren geschichtlichen Last die Liebe zum Vaterland gebiete, für sein Recht zu streiten und sich dabei nicht niederziehender Polemik, sondern der aufbauenden Tat zu bedienen. Zugleich betonte er: „Indem wir die Wiedergewinnung der deutschen Einheit als erste unserer Aufgaben vor uns sehen, versichern wir gleichzeitig, dass dieses Deutschland ein aufrichtiges, vom guten Willen erfülltes Glied eines geeinten Europa sein will.“

Die konstituierende Sitzung des Bundestages der 13. Wahlperiode eröffnete erstmals ein Abgeordneter aus den neuen Bundesländern, der Schriftsteller Stefan Heym, als Alterspräsident.

(Lfd. Nr. 76/05 vom 17.10.2005)

Literatur:

- Heinrich Wilhelm Klopp: Das Amt des Alterspräsidenten im Deutschen Bundestag. Historische Entwicklung, Bestellung, Befugnisse und Rechtsstellung einer Institution des deutschen Parlamentarismus (= Beiträge zum Parlamentsrecht Bd. 48), Berlin 2000.
- Wolfgang Ismayr: Der Deutsche Bundestag. Opladen 2000.
- Die Bundestagspräsidenten. Amt, Funktionen, Personen. Hrsg. von Rupert Schick und bearb. von Michael F. Feldkamp. München, 16., aktualisierte Aufl. 2003.
- Michael F. Feldkamp unter Mitarbeit von Birgit Ströbel: Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Baden-Baden 2005.

Anlage:

Die Alterspräsidenten des Deutschen Bundestages seit 1949		
Wahlperiode	Alterspräsident	Bemerkungen
1. WP 1949	Paul Löbe (SPD) * 14. Dezember 1875	1920–24 und 1925–32 Präsident des Deutschen Reichstages
2. WP 1953	Dr. Marie-Elisabeth Lüders (FDP) * 25. Juni 1878	Das älteste Mitglied, Dr. h.c. Konrad Adenauer (* 5. Januar 1876) hatte verzichtet
3. WP 1957	Dr. Marie-Elisabeth Lüders (FDP) * 25. Juni 1878	Das älteste Mitglied, Dr. h.c. Konrad Adenauer hatte erneut verzichtet
4. WP 1961	Dr. h.c. Robert Pferdmenges (CDU/CSU) * 27. März 1880	Das älteste Mitglied, Dr. h.c. Konrad Adenauer hatte wiederum verzichtet
5. WP 1965	Dr. h.c. Konrad Adenauer (CDU/CSU) * 5. Januar 1876	Altbundeskanzler; während der laufenden Wahlperiode am 19. April 1967 verstorben
6. WP 1969	William Borm (FDP) * 7. Juli 1895	
7. WP 1972	Prof. Dr. Ludwig Erhard (CDU/CSU) * 4. Februar 1897	Altbundeskanzler
8. WP 1976	Prof. Dr. Ludwig Erhard (CDU/CSU) * 4. Februar 1897	Altbundeskanzler; während der laufenden Wahlperiode am 5. Mai 1977 verstorben
9. WP 1980	Herbert Wehner (SPD) * 11. Juli 1906	1966 bis 1969 Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen, 1969 bis 1983 Vorsitzender der Fraktion der SPD
10. WP 1983	Willy Brandt (SPD) * 18. Dezember 1913	Altbundeskanzler; Das älteste Mitglied des Bundestages, Egon Franke (SPD) (* 11. April 1913), lehnte die Alterspräsidentenschaft ab
11. WP 1987	Willy Brandt (SPD) * 18. Dezember 1913	Altbundeskanzler
12. WP 1990	Willy Brandt (SPD) * 18. Dezember 1913	Altbundeskanzler; während der laufenden Wahlperiode am 8. Okt. 1992 verstorben
13. WP 1994	Stefan Heym (PDS) * 10. April 1913	Mandatsniederlegung während der Wahlperiode am 31. Oktober 1995
14. WP 1998	Fred Gebhardt (PDS) * 27. Februar 1928	Während der laufenden Wahlperiode am 15. August 2000 verstorben
15. WP 2002	Otto Schily (SPD) * 20. Juli 1932	Seit 1998 Bundesminister des Innern
16. WP 2005	Otto Schily (SPD) * 20. Juli 1932	Seit 1998 Bundesminister des Innern

Koalitionsvereinbarungen

von Daniela Rosenthal, Olaf Rieß, Fachbereich III

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland sind dem Vorschlag eines Kanzlerkandidaten durch den Bundespräsidenten bislang stets Koalitionsvereinbarungen vorangegangen. Es handelt sich hierbei um Übereinkünfte zwischen Parteien, in denen die zukünftige politische Arbeit der Regierung festgelegt wird. Von den Koalitionspartnern werden darin personelle und sachliche Bedingungen festgehalten, unter denen sie bereit sind, eine Regierung zu bilden und parlamentarisch zu stützen. Die Vereinbarung besteht in der Regel aus einer Präambel, einem Teil zu Vorhaben in verschiedenen Politikfeldern und einem Kooperationsenteil, der neben der Festlegung der Geltungsdauer auch Aussagen über das gemeinsame Vorgehen in Parlament und Kabinett, die Wahl des als Bundeskanzler vorgesehenen Kandidaten (siehe hierzu DER AKTUELLE BEGRIFF Nr. 71/05) und ggf. die Ressortverteilung zwischen den Parteien enthält.

Die verfassungsrechtliche **Zulässigkeit** solcher Koalitionsvereinbarungen ist allgemein anerkannt. Sie ist zwar im Grundgesetz (GG) nicht ausdrücklich geregelt, wird aber aus Art. 63 Abs. 1 GG und Art. 21 GG hergeleitet. Gemäß Art. 63 Abs. 1 GG wird der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom Bundestag ohne Aussprache gewählt. Dieses Ausspracheverbot ist aber nur dann sinnvoll, wenn bereits im Vorfeld der Kanzlerwahl Abreden zwischen den Parteien getroffen werden dürfen. Darüber hinaus wird die Zulässigkeit von Koalitionsvereinbarungen auf das in Art. 21 GG verankerte Bekenntnis des Grundgesetzes zur Parteiendemokratie gestützt.

Die **Rechtsnatur** von Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliche Verträge ist umstritten. Überwiegend werden sie zwar als Verträge angesehen, zum Teil jedoch auch lediglich als politisch – nicht aber rechtlich – bindende Absprachen qualifiziert. Soweit eine Vertragsnatur angenommen wird, ist streitig, wie diese im Einzelnen zu konkretisieren ist. In der Weimarer Republik wurde von einer Ähnlichkeit zu völkerrechtlichen Verträgen ausgegangen. Diese Ansicht wird heute nicht mehr vertreten. Da Parteien als Vereine im Sinne des bürgerlichen Rechts angesehen werden, wurde vereinzelt angenommen, es handele sich bei Koalitionsvereinbarungen um privat-rechtliche Verträge. Dem wird entgegnet, dass die Parteien durch das Bundesverfassungsgericht als verfassungsrechtliche Institutionen definiert worden

sind und sich damit eine privat-rechtliche Einordnung verbiete. Zudem seien Koalitionsvereinbarungen auf die Umsetzung politischer Ziele durch die Staatsorgane gerichtet. Folglich könnten sie schon ihrem Gegenstand nach nicht als privatrechtliche Abreden angesehen werden. Der Bundesgerichtshof qualifizierte in einer Entscheidung aus dem Jahr 1959 Koalitionsvereinbarungen als verwaltungsrechtliche Verträge. Gegen diese Zuordnung wird vorgebracht, dass es bei ihnen weder um den Vollzug öffentlich-rechtlicher Normen noch um die Verpflichtung zum Erlass eines Verwaltungsaktes oder um öffentlich-rechtliche Berechtigungen bzw. Verpflichtungen von Bürgern gehe. Es handele sich vielmehr um Gegenstände, die dem Bereich des formellen, aber auch des materiellen Verfassungsrechts angehören. Deshalb sieht die heute herrschende Lehre Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliche Verträge an. Einigkeit besteht allerdings darin, dass sie **nicht gerichtlich einklagbar** und vollstreckbar sind, sondern lediglich politisch durchgesetzt werden können. Ihre faktische Wirkungskraft wird aber nicht in Frage gestellt, weil sich keiner der Koalitionspartner ohne Not von den getroffenen Absprachen lösen und so dem Verdacht der politischen Unzuverlässigkeit aussetzen würde. Hinzu kommt, dass der Bezeichnung von Koalitionsvereinbarungen als Rechtsnorm ein höheres Maß an Verbindlichkeit zugemessen wird, als wenn von bloßen politischen Absichtserklärungen die Rede wäre. Das Verhalten eines Koalitionspartners entgegen der geschlossenen Vereinbarungen kann vom anderen Koalitionspartner insbesondere vor der Öffentlichkeit als Bruch eines verfassungsrechtlichen Vertrages dargestellt werden.

Unterschiedliche Auffassungen gibt es darüber, wer als **Partner** von Koalitionsvereinbarungen anzusehen ist. Die herrschende Lehre sieht die politischen Parteien und nicht die Fraktionen als Partner einer solchen Abrede. Unstreitig ist jedenfalls, dass durch Koalitionsvereinbarungen die zukünftige Bundesregierung, insbesondere der Bundeskanzler, rechtlich nicht gebunden wird. Dies soll auch dann gelten, wenn der zukünftige Bundeskanzler beispielsweise als Parteivorsitzender entscheidenden Einfluss auf die Verhandlungen genommen hat. Würde man hier eine rechtliche Bindung des Bundeskanzlers bejahen, hätte dies einen unlösbaren Konflikt zu der vor allem in Art. 65 GG verankerten verfassungsrechtlichen Stellung des Bundeskanzlers zur Folge, die etwa in seiner Richtlinienkompetenz zum Ausdruck kommt. Wegen des in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegten Verbots des imperativen Mandats scheidet die Annahme der Bindung eines Bundestagsabgeordneten ebenfalls aus.

Für den **Inhalt** der Koalitionsvereinbarung bestehen verfassungsrechtliche Grenzen. Gerade wegen ihrer politisch-faktischen Bindungswirkung können die Koalitionsvereinbarungen Auswirkungen auf das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes haben. Sie sind als verfassungswidrig anzusehen, wenn sie zu einer Beschneidung der Kompetenzen von Verfassungsorganen bzw. deren Teilen führen. Bedenklich wäre es etwa vor dem Hintergrund des in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG statuierten Verbots des imperativen Mandats sowie des Initiativrechts der Bundesregierung gemäß Art. 76 Abs. 1 GG, wenn die Einbringung von Gesetzentwürfen an die Genehmigung durch ein in den Koalitionsvereinbarungen vorgesehenes Gremium gekoppelt wäre. In der Praxis sind jedoch die Festlegungen in Koalitionsvereinbarungen regelmäßig so auszulegen, dass die Beteiligten lediglich ihre Absicht erklären, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung ihren Einfluss in eine bestimmte Richtung geltend zu machen.

Für Koalitionsvereinbarungen ist keine bestimmte **Form** vorgesehen. Sie können daher sowohl mündlich als auch schriftlich getroffen werden. Wiederholt wurde geäußert, Koalitionsvereinbarungen seien aus demokratischen und rechtsstaatlichen Erwägungen heraus publikationspflichtig. In der jüngeren Vergangenheit wurden in der politischen Praxis etliche Koalitionsvereinbarungen auf Bundes- und Landesebene veröffentlicht. Es besteht auch ganz offensichtlich ein legitimes Interesse der Öffentlichkeit an der Kenntnis des Inhalts von Koalitionsvereinbarungen. Aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip dürfte sich eine Veröffentlichungspflicht wohl nicht herleiten lassen.

(Lfd. Nr. 77/05 vom 17.10.2005)

Quellen:

- Meyn, Karl-Ulrich, in: von Münch, Ingo / Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Art. 20 bis Art. 69), 5. Auflage, München 2001, Art. 65, Rn. 6 f.
- von Münch, Ingo, Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen, Berlin u.a. 1993.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, Die Bildung der Bundesregierung, in: Juristische Ausbildung 1982, S. 57 ff.
- Schenke, Wolf-Rüdiger, in: Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 63, Rn. 20 ff., Stand der Bearbeitung: 1977.
- Schröder, Meinhard, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Band 2, 4. Auflage, München 2000, Art. 63, Rn. 16 ff.

Inkompatibilitäten mit dem Bundestagsmandat

von Dr. Gabriela M. Sierck, Fachbereich III

Vereinbare Ämter mit dem Bundestagsmandat

In der politischen Praxis ist die gleichzeitige Mitgliedschaft im Bundestag und in der Bundesregierung üblich. Das Innehaben beider Ämter ist kompatibel. Mitgliedern des Bundestages, die Mitglieder der Bundesregierung sind, ist es untersagt, ein anderes besoldetes Amt bzw. Gewerbe oder einen Beruf auszuüben (Art. 66 GG). Die Abgeordneten, die Mitglieder des Gemeinsamen Ausschuss sind, dürfen nicht der Bundesregierung angehören (Art. 53a Abs. 1 Satz 2 GG).

Unvereinbare Ämter mit dem Bundestagsmandat

Die Vorschriften zur Unvereinbarkeit mit dem Bundestagsmandat sind in unterschiedlichen Rechtsgrundlagen geregelt. Das Grundgesetz (GG) selbst erklärt lediglich, dass Beamte, Angestellte des öffentlichen Dienstes und Richter nur beschränkt wählbar sind (Art. 137 GG). Das Amt des Bundespräsidenten (Art. 55 GG) und die Ämter der Richter am Bundesverfassungsgerichts (Art. 94 GG) sind mit dem Bundestagsmandat unvereinbar.

Mit dem Bundestagsmandat unvereinbar sind auch die Ämter des Wehrbeauftragten (§ 14 Gesetz über den Wehrbeauftragten), des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (§ 18 Gesetz zum Schutz vor Missbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung), des Bundesbeauftragten für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (§ 36 Abs. 2 Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik) sowie die Mitgliedschaft im Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Lage (§ 1 Abs. 3 Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung).

Gleichzeitige Mitgliedschaft in einem Landtag und im Deutschen Bundestag

Die gleichzeitige Mitgliedschaft in einem Landtag und im Deutschen Bundestag gilt als vereinbar. Während in den ersten drei Legislaturperioden das Doppelmandat noch relativ häufig war, ist es inzwischen eher selten. In den letzten drei Legislaturperioden haben die meisten Abgeordneten die Doppelmithgliedschaft innerhalb der ersten zwei Monate beendet.

Gleichzeitige Mitgliedschaft im Europäischen Parlament und im Deutschen Bundestag

In Artikel 6 Abs. 2 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments in der Fassung des Beschlusses 2002/772/EG vom 25. Juni 2002 und 23.9.2002 heißt es: „Ab der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2004 ist die Mitgliedschaft im Europäischen Parlament unvereinbar mit der Eigenschaft als Abgeordneter eines nationalen Parlaments.“ Der Erwerb der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag ist ein Verlustgrund für die Mitgliedschaft im Europäischen Parlament.

Gleichzeitige Mitgliedschaft im Bundesrat und im Deutschen Bundestag

Das Grundgesetz enthält keine Bestimmung zur Unvereinbarkeit der gleichzeitigen Mitgliedschaft im Bundesrat und im Deutschen Bundestag. Diese hielt der Organisationsausschuss des Parlamentarischen Rates für so selbstverständlich, dass sie im Grundgesetz nicht erwähnt werden müsse. Nach Art. 51 Abs. 1 GG besteht der Bundesrat aus Mitgliedern der Regierungen der Länder. Das jeweilige Landesverfassungsrecht bestimmt, wer zur Landesregierung gehört. Die Mitgliedschaft im Bundesrat wird durch Beschluss der Landesregierung begründet. Sie endet automatisch mit dem Ausscheiden aus der Regierung oder wenn die Landesregierung die Abberufung beschließt. In der Bundesratspraxis bestellen die Landesregierungen alle Kabinettsmitglieder zu Stellvertretern. Der Bundesrat hat bereits im Jahr 1964 in § 2 seiner Geschäftsordnung geregelt, dass Mitglieder des Bundesrates nicht gleichzeitig dem Bundestag angehören dürfen. Dort heißt es: „Die Mitglieder des Bundesrates dürfen nicht gleichzeitig dem Bundestag angehören. Wird ein Mitglied des Bundesrates in den Bundestag gewählt, so muss es dem Präsidenten des Bundestages in angemessener Frist mitteilen, welches der beiden Ämter es niederlegt.“

Der Bundesrat ging seinerzeit davon aus, dass die Unvereinbarkeit den Erwerb derartiger Doppelmitgliedschaften nicht von vornherein ausschließt. Eine so weitgehende Rechtsfolge hätte nach Meinung des Rechtsausschusses des Bundesrates im Grundgesetz ausdrücklich geregelt werden müssen. Der Berichterstatter des Rechtsausschusses des Bundesrates teilte in der Sitzung vom 6. November 1964 wörtlich mit: „Niemand ist also gehindert, ein derartiges Doppelmandat zu übernehmen und zunächst seine Mitgliedschaftsrechte in beiden Organen wahrzunehmen. Jedoch ist er verpflichtet, alsbald für seine Person den von der Verfassung gewollten Zustand herbeizuführen und sich für das

eine oder andere Amt zu entscheiden...Wie die Frist im Einzelnen zu bemessen ist, lässt sich nur von Fall zu Fall entscheiden. Der Rechtsausschuss weist jedoch mit besonderem Nachdruck darauf hin, dass der Betroffene die Entscheidung unverzüglich treffen muss, um den vom Grundgesetz geforderten Rechtszustand möglichst bald herbeizuführen.“

Gleichzeitige Mitgliedschaft in einer Landesregierung und im Deutschen Bundestag

Das Grundgesetz enthält keine Regelung, wonach die gleichzeitige Mitgliedschaft in einer Landesregierung und im Deutschen Bundestag unzulässig ist. Während es keine ausdrückliche verfassungsrechtlichen Vorgaben auf Bundesebene gibt, enthält lediglich die Verfassung von Nordrhein-Westfalen (Art. 64 Abs. 4) die Regelung, dass Mitglieder der Landesregierung nicht gleichzeitig Mitglied des Bundestages oder der Bundesregierung sein dürfen. Die verschiedenen Landesverfassungen verbieten mehrheitlich den Mitgliedern der Landesregierung die Ausübung eines anderen besoldeten Amtes, Gewerbes oder Berufes. Einige Landesverfassungen enthalten keine Unvereinbarkeitsregelungen.

Die Frage der Unvereinbarkeit der Mitgliedschaft in einer Landesregierung und im Deutschen Bundestag ist im Organisationsausschuss des Parlamentarischen Rates erörtert worden. Er hat sich nicht festgelegt, da er diese Frage von der endgültigen Struktur des Bundesrates abhängig machen wollte. Da die Landesregierungen den Mitgliedern im Bundesrat Weisungen erteilen können, hält man in der Literatur die Mitgliedschaft in einer Landesregierung mit dem Bundestagsmandat für unvereinbar.

(Lfd. Nr. 84/05 vom 10.11.2005)

Quellen:

- Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994-2003 im Intranet unter <http://www.bundestag.btg> Stichwort: „Wissen / Datenhandbuch 1994-2003“, S. 130 ff. und Stichwort „Wissen/ Datenhandbuch 1949-1999“, S. 461 ff.
- D. Tsatsos, Unvereinbarkeiten zwischen Bundestagsmandat und anderen Funktionen, in: H.J. Schneider, W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin, New York 1989, S. 701-726
- K. Doemming, R. Füsslein, W. Matz, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 1, S.348
- Geschäftsordnung des Bundesrates, in <http://www.bundesrat.de>
- Berichterstatte Dr. Sträter, Bericht über die 274. Sitzung, Bundesrat, 6. November 1964, S. 198

Verlängerung der Wahlperiode

von Olaf Rieß, Fachbereich III

Die **Koalitionsfraktionen** der CDU/CSU und SPD **prüfen**, ob die **Wahlperiode** des Deutschen Bundestags **auf fünf Jahre verlängert** werden soll. Dies war bereits vom Bundestagspräsidenten zur Diskussion gestellt worden. Verfassungsrechtlich und -politisch hat die Diskussion folgende Grundlage:

Der Bundestag wird gemäß **Art. 39 Abs. 1 Satz 1 GG** auf vier Jahre gewählt. Eine Verlängerung der Wahlperiode würde die Änderung dieser Vorschrift erforderlich machen. Ob und unter welchen Voraussetzungen eine entsprechende Verfassungsänderung zulässig ist, richtet sich nach Art. 79 GG. Zu den formellen Voraussetzungen nach Art. 79 Abs. 1 und 2 GG gehört insbesondere die Zweidrittel-Mehrheit im Bundestag und Bundesrat. In materieller Hinsicht ist die Sperre des Art. 79 Abs. 3 GG zu beachten (sog. Ewigkeitsgarantie). Darunter fällt auch das sich unmittelbar aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG ergebende Demokratieprinzip, das eine periodische Durchführung von Wahlen vorsieht. Einer **Verfassungsänderung**, mit der eine **laufende Wahlperiode** des Bundestages von vier auf fünf Jahre verlängert würde, **stünde Art. 79 Abs. 3 GG** entgegen. Sie würde einen Eingriff in den Kernbereich des demokratischen Grundgedankens darstellen.

Für **zulässig** erachtet wird dagegen eine **allgemeine Verlängerung der Wahlperiode** künftiger Bundestage im Wege der Verfassungsänderung. Bei den Überlegungen, welche Dauer eine Wahlperiode angemessen ist, sind die Erfordernisse der Arbeitsfähigkeit und der Verantwortlichkeit des Parlaments zu beachten. Die Gemeinsame Verfassungskommission aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates führte 1993 in ihrem Bericht (BT-Drs. 12/6000, S. 94 f.) hierzu aus, dass der Zeitraum so bemessen sein müsse, dass einerseits die **legislatorische Arbeit und die Kontrollaufgabe gegenüber der Exekutive durch zu häufige Neuwahlen nicht behindert** werden dürften, andererseits jedoch die **Notwendigkeit einer regelmäßigen Erneuerung der demokratischen Legitimation durch einen Wahlakt** der Bürger beachtet werde.

Viele **Befürworter** einer Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre sahen die Gefahr eines Defizits der Repräsentation des Wählerwillens, dem sie durch die gleichzeitige Aufnahme plebiszitärer Elemente in die

Verfassung begegnen wollten. Mit einer Verlängerung der Wahlperiode sollte deshalb die Aufnahme von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz verbunden werden. Für eine Verbindung zwischen Verlängerung der Wahlperiode und Aufnahme zusätzlicher plebiszitärer Elemente in das Grundgesetz fand sich jedoch innerhalb der Gemeinsamen Verfassungskommission nicht die erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder.

Eine ausführliche Abwägung von **Vor- und Nachteilen** einer **Verlängerung** der Wahlperiode enthält auch der Schlussbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform aus dem Jahre 1976. Dort heißt es: „Die Dauer der Wahlperiode muss so bemessen sein, dass eine Erfüllung seiner Aufgaben als Gesetzgebungsorgan, als politisches Kontrollorgan gegenüber der Exekutive und als Teilnehmer an der materiellen Regierungstätigkeit nicht durch zu häufige Neuwahlen, den damit verbundenen Zeitaufwand für Einarbeitung und Wahl(kampf)vorbereitung erschwert und behindert und vor allem um ihre Maßgeblichkeit für die Ausübung der staatlichen politischen Entscheidungsgewalt gebracht wird. Zum anderen gebietet es gerade die Stellung des Parlaments als zentrales demokratisches Verfassungsorgan, die Erneuerung seiner demokratischen Legitimation durch den Wähler in relativ kurzen zeitlichen Abständen erfolgen zu lassen, damit eine wirkliche Einflussnahme des Volkes als Staatsträger auf die Staatstätigkeit sowie die demokratische Legitimität des staatlichen Handelns gesichert wird bzw. gesichert bleibt“ (BT-Drs. 7/5924, S. 38).

Auf Landesebene variiert die Dauer der Wahlperiode der Landesparlamente zwischen vier und fünf Jahren. **Zwölf Landesparlamente** haben eine **fünfstufige Wahlperiode** und **vier Landesparlamente** eine **vierjährige Wahlperiode**. Die Dauer der **Wahlperiode** der **nationalen Parlamente** in den **Mitgliedsstaaten** der **Europäischen Union** beträgt zwischen **vier** und **sieben Jahren**. In der Republik Irland werden die Abgeordneten des Repräsentantenhauses mindestens alle fünf Jahre gewählt, sieben Jahre beträgt die Höchstdauer der Wahlperiode. Im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland kann der Regierungschef mit einem Vorlauf von nur 17 Arbeitstagen den Zeitpunkt für Neuwahlen bestimmen, die spätestens 5 Jahre nach den vorhergegangenen Wahlen durchgeführt werden müssen. In der Regel wird im Vereinigten Königreich jedoch alle 4 Jahre gewählt. Alle fünf Jahre werden die Abgeordneten der Nationalversammlung der Republik Frankreich, des Senats der Republik Italien, der Abgeordnetenversammlung des Großherzogtums Luxemburg, des Repräsentantenhauses der Republik

Malta und des Repräsentantenhauses der Republik Zypern gewählt. In den übrigen Mitgliedsstaaten finden die Wahlen der nationalen Parlamente alle vier Jahre statt.

Landtage mit einer Dauer der Wahlperiode von fünf Jahren	Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Schleswig-Holstein, Thüringen
Landtage mit einer Dauer der Wahlperiode von vier Jahren	Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt
Nationale Parlamente in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit einer Dauer der Wahlperiode von fünf Jahren oder länger	Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Vereinigtes Königreich, Zypern
Nationale Parlamente in Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mit einer Dauer der Wahlperiode von vier Jahren	Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Lettland, Litauen, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn
Europäisches Parlament	Dauer der Wahlperiode: fünf Jahre

(Lfd. Nr. 89/05 vom 05.12.2005)

Quellen:

- Magiera in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 3. Auflage, München 2003, Art. 39 Rdnr. 5.
- Pieroth in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7. Auflage, München 2004, Art. 39 Rdnr. 1.
- BT-Drs. 7/5924, S. 38 f.; 12/6000, S. 94 f.
- BVerfGE 1, 14 (33); 13, 54 (91); 18, 151 (154); 62, 1 (32).
- Presseartikel u. a. in: Die Welt, Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Rundschau, Frankfurter Allgemeine am 02.12.2005.
- Kimmel (Hrsg.), Verfassungen der EU-Mitgliedsstaaten, 6. Aufl., München 2005.

Raumordnung – Bauwesen – Städtebau

Programm „Soziale Stadt“

von Josef Kestler, Fachbereich VII

Der Bundestag hat am 16. Juni 2005 mit großer Mehrheit einen Antrag angenommen, der zum Ziel hat, die Kontinuität des Bund-Länder-Programms „Soziale Stadt“ zu sichern und dieses auf der Grundlage der Ergebnisse einer Zwischenevaluation zu verbessern und weiter zu entwickeln (BT-Drucksache 15/4660).

Das Programm **„Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“** ist 1999 mit der Zielsetzung eingeführt worden, der zunehmenden räumlichen und sozialen Spaltung in den Städten entgegenzuwirken. Maßgeblich hierfür war die Erkenntnis, dass durch die klassische Sanierung nach dem Städtebauförderungsgesetz soziale und ökonomische Probleme in den betreffenden Gebieten letztlich nicht vermieden werden konnten. In verschiedenen Ländern war seit Beginn der 90er Jahre mit Programmen experimentiert worden, denen integrative Konzepte und eine stärkere Partizipation zu Grunde lagen. Im Jahr 1996 schlug die ARGEBAU – die Arbeitsgemeinschaft der für das Bau-, Wohnungs- und Siedlungswesen zuständigen Minister der 16 Bundesländer – eine „Gemeinschaftsinitiative Soziale Stadt“ vor und erarbeitete bis 1998 zu deren Ausgestaltung einen ersten Leitfadens. Auf Bundesebene wurde diese Initiative auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung von 1998 aufgegriffen und es kam 1999 zu einer Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder, in der die Berücksichtigung dieses Leitfadens bei der Programmumsetzung festgelegt wurde. Schließlich wurde das Programm durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom Juni 2004 in das Baugesetzbuch (BauGB) aufgenommen, um dessen Durchführung zu stärken. Bis zum Jahr 2004 hat der Bund in mehr als 360 Programmgebieten Finanzhilfen i. H. v. über 400 Millionen Euro geleistet.

Mit dem Programm „Soziale Stadt“ sollen die Wohn- und Lebensverhältnisse in Stadtteilen, in denen es eine Konzentration sozialer Problemlagen gibt, verbessert werden. Diese sollen hierdurch wieder Anschluss an die Entwicklung der übrigen Stadtteile bekommen. Dementsprechend sind – wie dies in **§ 171e BauGB** formuliert ist – „Maßnah-

men zur Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets, in denen ein besonderer Entwicklungsbedarf besteht“, notwendig. Als Gebiete mit einem besonderen Entwicklungsbedarf haben sich in der städtebaulichen Praxis vor allem innerstädtische und innenstadtnah gelegene Gebiete sowie verdichtete Wohnsiedlungen des Umlands herauskristallisiert; sie sind deshalb in der Vorschrift beispielhaft als räumliche „Gebietskulisse“ aufgeführt. Grundlage für die Festlegung eines Programmgebietes durch die Gemeinde ist ein **Entwicklungskonzept**, das insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Wohn- und Arbeitsbedingungen sowie zur Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen enthält. Investive und nicht investive Maßnahmen sollen hierbei gebündelt und aufeinander abgestimmt werden.

Dem Programm liegt somit ein **integriertes Handlungskonzept** zu Grunde, das alle für die in dem Gebiet lebenden Menschen relevanten Handlungsfelder (z.B. Jugendhilfe, Sozialarbeit, Arbeitsverwaltung, Wirtschaftsförderung, Kultur, Ökologie) einbezieht. Dies erfordert auch auf Bundes- und Landesebene ein **ressortübergreifendes Handeln** und eine **Bündelung der Ressourcen**. Letzteres bedeutet, dass auf den verschiedenen Ebenen eine Koordination der Fördermittel – wie dies z.B. auf Bundesebene mit den Programmen „Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten“ (E&C) und „Lokales Kapital für Soziale Zwecke“ (LOS) geschieht – notwendig ist.

Zu den neuartigen Politikansätzen dieses Programms gehört auch die zentrale Bedeutung einer **Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger**, um dessen zielgenaue und nachhaltige Wirksamkeit zu gewährleisten. Insbesondere durch die Einrichtung des **Quartiersmanagements** soll erreicht werden, dass die Bewohner sich unter Einbeziehung der Gemeindeverwaltung und anderer lokaler Akteure selbst organisieren und stabile nachbarschaftliche soziale Netze aufbauen; langfristig kann sich hierbei eine neuartige Kooperations- und Managementstruktur auf Verwaltungs- und Quartiersebene herausbilden. Eine stärkere Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger wird auch durch – bislang noch wenig genutzte – **Verfügungsfonds** erreicht, mit denen Ausgaben für bestimmte Projekte oder Maßnahmen von diesen selbst bewilligt werden können.

Die Ergebnisse der im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen erfolgten **Zwischenevaluierung** zeigen, dass sich in den Programmgebieten die städtebauliche und infrastrukturelle Situation verbessert oder zumindest stabilisiert hat. Die Qualität

des Zusammenlebens ist positiv beeinflusst worden. Demgegenüber sollte – wie auch in der o.g. Entschließung des Bundestages gefordert wird – die gesamtstädtische Situation noch stärker berücksichtigt werden. Die ressortübergreifende Kooperation sowie die Monitoring- und Contollingsysteme für die Begleitung des Programms sollten verbessert werden.

(Lfd. Nr. 55/05 vom 08.08.2005)

Quellen:

- Antrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Das Programm ‚Soziale Stadt‘ weiterentwickeln und ausweiten“, Bundestags-Drucksache 15/4660 vom 19. Januar 2005, sowie Beschlussempfehlung und Bericht hierzu, Bundestags-Drucksache 15/5712 vom 15. Juni 2005
- Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH, Die Soziale Stadt – Ergebnisse der im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen durchgeführten Zwischenevaluierung, Dezember 2004
- Deutsches Institut für Urbanistik, Strategien für die Soziale Stadt – Bericht der Programmbegleitung (im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen), Juni 2003
- Krummacher, Michael/Kulbach, Roderich/Waltz, Viktoria/Wohlfahrt, Norbert, Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement, 2003
- Löhr, Rolf-Peter, Vier Jahre Soziale Stadt – eine Zwischenbilanz, in: Forum Wohnungseigentum 2003, S. 86 ff.
- Häußermann, Hartmut, Umbauen und Integrieren – Stadtpolitik heute, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 3/2005, S. 3 ff.

Recht allgemein – Rechtspflege

Elektronischer Rechtsverkehr

von Hans Anton Hilgers, Jan Mehrkens, Fachbereich VII

Mit dem am 1. April 2005 in Kraft getretenen Justizkommunikationsgesetz – JKomG – (BGBl. I S. 837) werden für den Bereich der Justiz und Rechtspflege weitere rechtliche Voraussetzungen geschaffen, um deren Verfahrensabläufe für alle hieran Beteiligten den gegenwärtigen technischen Möglichkeiten der Informationsverarbeitung anzupassen und effizienter zu gestalten. Das zentrale Ziel der Neuregelungen ist die Ermöglichung einer **elektronischen Aktenführung** sowie im Rahmen eines so genannten **elektronischen Rechtsverkehrs** eine umfassende rechtsverbindliche elektronische Kommunikation zwischen Verfahrensbeteiligten und den Gerichten.

Das JKomG ist allerdings keine völlige Neuerung, sondern vielmehr eine Ergänzung im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs und dient der weiteren Umsetzung von Kommunikations- und Informationstechnologien im Bereich der Justiz. Schon zuvor wurde die Justiz durch mannigfache gesetzliche Änderungen im Rahmen der Initiative **„Bund-Online 2005“** auf die modernen Gegebenheiten einer immer technisierteren Gesellschaft eingestellt.

So wurden bereits durch das Formvorschriftenanpassungsgesetz (BGBl. I 2001 S. 1542), das am 1. August 2001 in Kraft getreten ist, normative Grundlagen für die Einbeziehung elektronischer Daten in die tägliche Arbeit der Justiz geschaffen. Insbesondere ist hier auf § 130a der Zivilprozessordnung – ZPO – hinzuweisen, der es ermöglicht **Schriftsätze als elektronisches Dokument** bei Gericht einzureichen. Als weitere Neuerung folgte das Zustellungsreformgesetz, das zum 1. Juli 2002 in Kraft trat (BGBl. I 2001 S. 1206). Dadurch wurde, neben der Entstehung eines **einheitlichen Zustellungsgesetzes**, die Möglichkeit eröffnet, elektronische Dokumente durch das Gericht an Verfahrensbeteiligte zustellen zu können (§ 174 Abs. 3 ZPO).

Die nun durch das JKomG ermöglichte elektronische Aktenführung soll im Vergleich zur bisherigen Handhabung wesentliche Erleichterungen und Vorteile mit sich bringen. So sollen die **elektronischen Akten** u.a.

kontinuierlich verfügbar sein und der **Akten- und Dokumententransfer** beschleunigt werden. Des Weiteren sollen verschiedene Bearbeiter an unterschiedlichen Orten gleichzeitig auf die örtlich unabhängigen Akten zugreifen können und durch Suchfunktionen verschiedenste Akteninhalte in kürzester Zeit auffindbar sein.

Um diese Vorteile zu ermöglichen, war es im Rahmen des JKomG erforderlich, das bisherige auf die Papierform ausgerichtete Prozessrecht derart umzugestalten, dass alle Verfahrensordnungen (Zivilprozess, Fachgerichtsbarkeiten, Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) für die neuen Techniken elektronischer Kommunikationsformen zugänglich sind. Aufgrund der übergreifenden Geltung der ZPO in anderen Verfahrensordnungen, beschränken sich die Änderungen innerhalb der Verwaltungs- und der Finanzgerichtsordnung sowie im Sozial- und Arbeitsgerichtsgesetz auf spezifische Regelungen der jeweiligen Verfahrensordnung. Es mussten Vorschriften geschaffen werden, die das Führen einer elektronischen Akte und gleichzeitig den Transfer von Papierform in elektronische Form und umgekehrt beinhaltet. Insbesondere sollten die neuen Möglichkeiten der elektronischen Bearbeitung in den verschiedenen Verfahrensordnungen auch gleichberechtigt neben anderen Formen hinsichtlich ihrer Beweiskraft Bestand haben können.

Für die Zivilprozessordnung ergibt sich dadurch u. a. eine wesentliche Änderung durch den § 130b ZPO in seiner neuen Fassung, der eine Regelung über das gerichtliche elektronische Dokument beinhaltet. Die Regelung erlaubt nun, dass gerichtliche Dokumente, die der Schriftform bedürfen, als elektronische Dokumente aufgezeichnet werden können. Hierbei kann die handschriftliche Unterzeichnung durch eine **qualifizierte elektronische Signatur** ersetzt werden. Die elektronische Signatur soll insofern sicherstellen, dass das Dokument authentisch ist, der Inhalt also vom genannten Verfasser stammt und nicht verändert wurde. Die Voraussetzungen einer elektronischen Signatur sind ebenfalls für elektronisch abgefasste Urteile sowie z.B. für Klageschriften erforderlich.

Bezüglich der **Beweiskraft** sind durch das JKomG **elektronische Dokumente** nicht mehr als Augenscheinbeweis zu bewerten, sondern es sind sowohl auf öffentliche als auch auf private elektronische Dokumente die Vorschriften über die Beweiskraft der jeweiligen Urkundensart entsprechend anzuwenden (371a Abs. 1 und 2 ZPO). Insofern finden bei privaten elektronischen Dokumenten, die mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen sind, die Vorschriften über die Be-

weiskraft privater Urkunden entsprechende Anwendung (§§ 416, 439, 440 ZPO).

Neben den inhaltlichen Änderungen wurden auch eine Reihe von sprachlichen Anpassungen vorgenommen, die z. B. „Vordruck“ durch „Formular“ oder „Übergabe“ bzw. „Übersendung“ durch „Übermittlung“ ersetzen, so dass auch die Terminologien der Verfahrensordnungen an die Anforderungen eines elektronischen Rechtsverkehrs angepasst wurden.

Das JKomG enthält in seinem Art. 11 ein eigenständiges Gesetz zur Aufbewahrung von Schriftgut der Gerichte des Bundes und des Generalbundesanwalts nach Beendigung des Verfahrens (Schriftgutaufbewahrungsgesetz – SchrAG). Mit Rücksicht auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Januar 2005 – 2BvF 1/03 – (Studiengebühren), nach dem sich die **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** für ein einheitliches **Aktenaufbewahrungsgesetz** des Bundes und der Länder im Hinblick auf Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes nicht mehr zweifelsfrei bejahen lässt, ist der Anwendungsbereich des Gesetzes im Zuge der Beratungen im Rechtsausschuss auf das Schriftgut der Gerichte des Bundes und des Generalbundesanwalts beschränkt worden.

(Lfd. Nr. 23/05 vom 20.04.2005)

Quellen:

- Fischer, Nicolaj, Justiz – Kommunikation, Überlegungen zur Elektronifizierung der Ziviljustiz und von zivilgerichtlichen Verfahren am Beispiel des „Justizkommunikationsgesetzes“, 1. Auflage, Berlin 2004;
- Viefhues, Wolfram, Das Gesetz über die Verwendung elektronischer Kommunikationsformen in der Justiz, NeueJuristische Wochenschrift 2005, S. 1009 – 1016;
- Berger, Christian, Beweisführung mit elektronischen Dokumenten, Neue Juristische Wochenschrift 2005, S. 1016 – 1020.
- Fischer-Dieskau, Stefanie, Der Referentenentwurf zum Justizkommunikationsgesetz aus Sicht des Signaturrechts, (Zeitschrift) Multimedia und Recht 2003, S. 701ff.;
- Technische Hinweise für die Teilnahme am elektronischen Rechtsverkehr mit Bundesgerichten sind unter www.bundesgerichtshof.de, www.bundesverwaltungsgericht.de, www.bundesfinanzhof.de und www.bundespatentgericht.de abrufbar.

Staatsrecht – Verwaltungsrecht

Versammlungsfreiheit

von Dr. Frank Raue, Fachbereich III

In jüngerer Zeit sind vermehrt rechtspolitische Fragen des Versammlungsrechts diskutiert worden. Zunächst hatte die Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung darüber nachgedacht, ob die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund (Art. 72 Abs. 2, 74 Abs. 1 Nr. 3 GG) auf die Länder verlagert werden sollte. In diesem Punkt schien – jedenfalls aus Sicht der beiden Kommissionsvorsitzenden – sogar eine Einigung möglich. Im Dezember letzten Jahres stellte die Kommission jedoch ihre Arbeit, ohne ein Ergebnis erzielt zu haben, ein. In den Mittelpunkt des Interesses gerückt ist stattdessen (wieder) die Frage nach einer **Verschärfung des Versammlungsrechts im Hinblick auf sog. Neonazi-Aufmärsche**. So plant die Bundesregierung die Einbringung eines Gesetzesentwurfs, der vorsieht, dass eine Versammlung beschränkt oder verboten werden kann, wenn sie an einem Ort stattfindet, der an die Opfer einer organisierten menschenunwürdigen Behandlung erinnert und als nationales Symbol hierfür anzusehen ist, und wenn sie geeignet und dazu bestimmt ist, diese menschenunwürdige Behandlung der Opfer zu billigen, zu leugnen oder zu verharmlosen. Ferner sollen Widerspruch und Anfechtungsklage gegen entsprechende Verbote und Verfügungen keine aufschiebende Wirkung mehr haben. Bereits 2001 hatte eine Kammer des Bundesverfassungsgerichts die Einschätzung einer Versammlungsbehörde, dass ein Aufzug von Personen aus dem Umfeld rechtsextremer „Kameradschaften“ am 27.1.2001, dem Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus, wegen der Provokationswirkung die „Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung des sittlichen Empfindens der Bürgerinnen und Bürger“ in sich berge und deshalb auf den 28.1.2001 verschoben werden müsse, für „verfassungsrechtlich tragfähig“ gehalten und den Erlass der von den Veranstaltern beantragten einstweiligen Anordnung abgelehnt.

Gesehen werden müssen diese Probleme vor dem Hintergrund des **Art. 8 Abs. 1 GG**. „Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln“, heißt es dort. Dieses Grundrecht ist – ähnlich wie die Meinungsfreiheit (Art. 5

Abs. 1 GG) – in den Augen des Bundesverfassungsgerichts nicht nur um seiner selbst willen gewährleistet, sondern zugleich ein „unentbehrliches Funktionselement“ der Demokratie. Denn: „In einer Gesellschaft, in welcher der direkte Zugang zu den Medien und die Chance, sich durch sie zu äußern, auf wenige beschränkt ist, verbleibt dem Einzelnen neben seiner organisierten Mitwirkung in Parteien und Verbänden im allgemeinen nur eine kollektive Einflussnahme durch Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit [...] Versammlungen [...] enthalten ein Stück ursprünglich ungebändigter Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren.“

Dieser grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit für ein freiheitliches Staatswesen hat der Gesetzgeber Rechnung zu tragen, wenn er von der ihm gemäß Art. 8 Abs. 2 GG für Versammlungen unter freiem Himmel eingeräumten Möglichkeit, das Grundrecht zu beschränken, Gebrauch machen will. Er – so das Bundesverfassungsgericht – „darf die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der **Verhältnismäßigkeit** begrenzen.“ In besonderem Maße gilt das für Beschränkungen, die nicht an versammlungsspezifische Verhaltensweisen und daraus resultierende Gefahren anknüpfen, sondern an den Inhalt der im Rahmen der Versammlung kommunizierten Meinungen. Denn weil das Grundrecht „auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt, ...“ kann die „Gefahr, dass ... [kollektive] Meinungskundgaben demagogisch missbraucht und in fragwürdiger Weise emotionalisiert werden können, ... im Bereich der Versammlungsfreiheit ebensowenig maßgebend für die grundsätzliche Einschätzung sein wie auf dem Gebiet der Meinungs- und Pressefreiheit.“ Bei der Frage der Verhältnismäßigkeit ist außerdem zu berücksichtigen, dass Art. 8 Abs. 1 GG auch „Maßstäbe für eine den Grundrechtsschutz effektuierende Organisations- und Verfahrensgestaltung“ setzt. Diese Vorgaben schlagen sich im Versammlungsgesetz in Kooperationspflichten zwischen Versammlungsveranstaltern und Behörden (z.B. §§ 12, 14) sowie einem abgestuften System von Verboten und Auflagen (§ 15) nieder.

Kehrseite der geschilderten „demokratisch-funktionalen“ Auslegung (Böckenförde) des Art. 8 Abs. 1 GG durch das Bundesverfassungsgericht ist allerdings eine Begrenzung des Schutzbereichs des Grundrechts auf „örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zwecks gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem **Ziel der Teilhabe an**

der öffentlichen Meinungsbildung,“ so dass es nicht ausreicht, „dass die Teilnehmer bei ihrem gemeinschaftlichen Verhalten durch irgendeinen Zweck miteinander verbunden sind.“ Veranstaltungen wie etwa die „Love Parade“ sind hiernach nicht durch Art. 8 Abs. 1 GG (sondern „nur“ durch Art. 2 Abs. 1 GG) geschützt.

Der Umstand, dass Art. 8 Abs. 1 GG die Versammlungsfreiheit nur für **Deutsche** gewährleistet, bedeutet nicht, dass **Ausländer** insoweit grundrechtlich überhaupt nicht geschützt wären. Vielmehr greift zu ihren Gunsten Art. 2 Abs. 1 GG als die allgemeine Handlungsfreiheit schützendes Auffanggrundrecht ein. Für **EU-Ausländer** folgt aus gemeinschaftsrechtlichen Diskriminierungsverboten sogar ein Anspruch auf weitestgehende Gleichstellung mit Deutschen. Im Übrigen hat der einfache Gesetzgeber in § 1 Abs. 1 Versammlungsgesetz das Versammlungsrecht auf „Jedermann“ erstreckt. Das folgt auch schon aus Art. 11 Abs. 1 EMRK, der in Deutschland im Range eines einfachen Bundesgesetzes gilt: „Jede Person hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln....“ Auch der mangels Ratifikation in allen Mitgliedstaaten noch nicht in Kraft getretene Vertrag über eine Verfassung für Europa enthält eine Bestimmung über die Versammlungsfreiheit (Art. II-72 Abs. 1).

(Lfd. Nr. 05/05 vom 07.02.2005)

Quellen / weiterführende Literatur:

- BVerfGE 69, 315 (342 ff.) – „Brokdorf“ (Leitentscheidung zur Versammlungsfreiheit).
- BVerfG, NJW 2001, S. 1409 ff. – „Holocaust-Gedenktag“.
- BVerfG, NJW 2001, S. 2459 ff. – „Love Parade“.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Grundrechtstheorie und Grundrechtsinterpretation, in: NJW 1974, S. 1529 (1534 f.: zur demokratisch-funktionalen Sichtweise).
- <http://www.bundesregierung.de/Politikthemen/Innenpolitik/-462.779574/artikel/Extremistische-Versammlungen-a.htm> (Zugriff 1.2.2005).
- Dietel, Alfred / Gintzel, Kurt / Kniesel, Michael, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953, 13. Auflage, Köln 2004.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, Kommentierung zu Art. 8 GG, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band I, Präambel, Artikel 1-19, 2. Auflage, Tübingen 2004.
- Wiefelspütz, Dieter, Das Versammlungsrecht – ein Fall für den Gesetzgeber?, in: ZRP 2001, S. 60 ff. (zu früheren Reformvorschlägen zum Versammlungsrecht).

Informationsfreiheitsgesetz

von Erhard Kathmann, Fachbereich VII

Am 17. Dezember 2004 wurde der Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) auf Bundestags-Drucksache 15/4493 in 1. Lesung im Deutschen Bundestag beraten und federführend an den Innenausschuss überwiesen.

Zweck des Informationsfreiheitsgesetzes soll es vor allem sein, das Verwaltungshandeln des Bundes durch erleichterten Informationszugang transparenter zu gestalten und damit auch die effektive Wahrnehmung von demokratischen Beteiligungsrechten zu stärken. Dadurch soll ebenso die Kontrolle und die Akzeptanz staatlichen Handelns verbessert werden.

Regelungsbereich des Gesetzentwurfs

Mit dem Informationsfreiheitsgesetz soll jedermann einen allgemeinen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen gegenüber den Behörden und Einrichtungen des Bundes erhalten. Ein besonderes Interesse muss dafür nicht geltend gemacht werden.

Der **Anspruch** auf Informationszugang richtet sich gegen die Behörden des Bundes. Auch Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichte und Bundesbank werden einbezogen, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. Ausgenommen vom Informationszugang bleiben damit vor allem der spezifische Bereich parlamentarischer Angelegenheiten (z.B. Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, parlamentarische Kontakte zu in- und ausländischen Stellen) und die rechtsprechende Tätigkeit.

Nach dem Gesetzentwurf besteht kein Anspruch auf Informationszugang, wenn der Schutz von besonderen öffentlichen Belangen, wie beispielsweise nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen oder Belange der äußeren und inneren Sicherheit, entgegensteht. Zum Schutz von personenbezogenen Daten darf der Zugang nur gewährt werden, wenn das Informationsinteresse gegenüber den schutzwürdigen Interessen von Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.

Über den **Antrag** auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Die Be-

hörde soll den Antrag binnen eines Monats bearbeiten; in schwierigen Fällen darf sie sich einen weiteren Monat Zeit nehmen. Die **Kostenregelung** ist so auszugestalten, dass der Informationszugang wirksam in Anspruch genommen werden kann.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Bundesbeauftragte für den Datenschutz künftig zugleich die Aufgabe des **Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit** wahrnimmt. Das Informationsfreiheitsgesetz soll zunächst eine fünfjährige Geltungsdauer haben. Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor dem Außerkrafttreten über ihre Erfahrungen mit dem Gesetz. Der Deutsche Bundestag soll das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.

Informationszugang nach geltendem Recht

Auf der Ebene der **Länder** bestehen in Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen Informationsfreiheitsgesetze. Ansonsten besteht ein Anspruch auf Akteneinsicht grundsätzlich nur in einem laufenden Verwaltungsverfahren, wenn die Aktenkenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung rechtlicher Interessen erforderlich ist.

Weitergehendere Rechte auf Informationszugang bestehen gelegentlich für besondere Bereiche. So wurde etwa im Jahre 1994 mit dem Umweltinformationsgesetz für den Bereich des Umweltrechts erstmalig ein selbständiger, verfahrensunabhängiger Informationsanspruch von Bürgerinnen und Bürgern gegenüber Behörden festgelegt. Auch aus dem Stasi-Unterlagengesetz sowie für öffentliche Register (z.B. Handels- und Vereinsregister) können sich Informationsrechte ergeben.

Gesetzliche Regelungen zur Informationsfreiheit gibt es bereits in der Mehrzahl der EU-Mitgliedstaaten, den USA, Kanada sowie im EU-Bereich.

So besteht in Schweden bereits seit dem Jahre 1766 eine Rechtsgrundlage für einen allgemeinen Akteneinsichtsanspruch. Auf die Bürgerrechts- und Demokratiebewegung der 60er Jahre in den USA ist der Freedom of Information Act (FOIA) aus dem Jahre 1966 zurückzuführen. Der Freedom of Information Act verpflichtet in den USA grundsätzlich alle Exekutivorgane des Bundes, Unterlagen auf Antrag jedem Bürger zugänglich zu machen.

Das **EU-Recht** enthält in Artikel 255 EG-Vertrag ein allgemeines Zugangsrecht zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, das durch eine Transparenz-Verordnung konkretisiert wird. Der europäische Verfassungsvertrag enthält entsprechende Nachfolgeregelungen. Dieses Recht ist auch bereits in Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthalten.

(Lfd. Nr. 13/05 vom 09.03.2005)

Quellen:

- Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG), Bundestags-Drucksache 15/4493 vom 14. Dezember 2004.
- Köster, Birthe, Erfahrungen mit dem schleswig-holsteinischen Informationsfreiheitsgesetz, in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), 2003, S. 36 ff.
- Raabe, Marius/Helle-Meyer, Niels, Informationsfreiheit und Verwaltungsverfahren – Zum Verhältnis neuer und klassischer Informationsrechte gegenüber der Verwaltung, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2004, S. 641 ff.
- Schoch, Friedrich, Informationsfreiheitsgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: Die Verwaltung (35) 2002, S. 149 ff.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Das Recht auf freien Informationszugang. Leitfaden zum Informationsfreiheitsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 27. 11. 2001, abrufbar im Internet unter: www.im.nrw.de/pub/pdf/leitfaden_ifg.pdf.
- Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen, Informationsfreiheitsgesetz Nordrhein-Westfalen. Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes (Evaluierung) 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2003, abrufbar im Internet unter: www.im.nrw.de/pub/pdf/ifg_evaluierung.pdf.

Umwelt – Naturschutz – Reaktorsicherheit

Feinstaub-Richtlinie

von Hans Anton Hilgers, Natalie Wöllenstein, Fachbereich VII

Die neuen Grenzwerte

Seit dem 1. Januar 2005 gelten die verschärften Grenzwerte für den Ausstoß von Schwefeldioxid, Feinstaubpartikeln und Blei wie sie die sog. Feinstaub-Richtlinie vom 22. April 1999 (99/30/EG) vorschreibt. Danach darf höchstens ein Tagesmittelwert von 125 Mikrogramm (μg) Schwefeldioxid und 50 μg Feinstaubpartikeln pro Kubikmeter Luft erreicht werden. Der jährliche Grenzwert für die Emission von Blei liegt bei 0,5 beziehungsweise – im Falle der unmittelbaren Nachbarschaft zu industriell schwer vorbelasteten Bereichen – bei 1,0 μg pro Kubikmeter. Eine Überschreitung der vorgegebenen Werte wird im Falle des Schwefeldioxidausstoßes höchstens an drei, im Falle des Feinstaubausstoßes an nicht mehr als 35 Tagen pro Jahr toleriert.

Die seit Jahresbeginn geltenden strengeren Grenzwerte sind Ausfluss dieser stufenweise angelegten EU Richtlinie zur Luftreinheit aus dem Jahre 1999. Bereits zum 19. Juli 2001 verlangte die EU darin in einem ersten Schritt die jährliche Emission von Schwefel- und Stickstoffoxiden zum Schutz der Ökosysteme auf Mittelwerte von 20 bzw. 30 μg pro Kubikmeter zu reduzieren. In einem zweiten Schritt greifen aktuell die seit Januar 2005 gültigen Grenzwerte für Schwefeldioxid, Feinstaub und Blei. Im dritten und letzten Schritt soll ab Januar 2010 insbesondere die Reduktion von Stickstoffoxiden, Feinstaubpartikeln und Blei in der Luft weiter voran getrieben werden.

Luftreinheit im europäischen Kontext

Der Grundstein für diese Art europäischer Umweltpolitik wurde bereits 1996 mit der sog. Luftqualitätsrahmenrichtlinie (96/62/EG) gelegt. Diese normiert erstmals den gebiets- beziehungsweise qualitätsbezogenen Immissionsschutz. Ziel dieser Form des Immissionsschutzes ist es, bestimmte Luftqualitätsziele zu erreichen – weitestgehend unabhängig vom einzelnen konkreten Emittenten. Angesetzt wird bei den

Zielvorstellungen, die für die Luftqualität bestimmter Bereiche bestehen. Deren Umsetzung findet unter Berücksichtigung der verschiedensten Schadstoffquellen und einer somit umfassenden Schadstoffreduktion innerhalb des jeweiligen Gebietes statt.

Für die Einhaltung der europäischen Grenzwerte haben die einzelnen Mitgliedstaaten Sorge zu tragen. Die vor Ort zuständigen Behörden sind verpflichtet, eine Liste jener Gebiete und Ballungsräume zu erstellen, in denen die zulässigen Schadstoffwerte überschritten werden. Für diese Bereiche sind von der zuständigen Stelle so genannte Luftreinhaltepläne anzufertigen und durchzuführen. Die Pläne sollen solche Maßnahmen enthalten, die zur Erreichung der entsprechenden Grenzwerte geeignet und erforderlich sind. In regelmäßigen Abständen sind Messungen der Luftschadstoffe durchzuführen, deren Ergebnisse an die EU weitergeleitet werden. Außerdem ist die Öffentlichkeit über die Messergebnisse und die Luftqualität insgesamt in Kenntnis zu setzen.

Die Entwicklung des europäischen Rechts zur Luftreinheit vollzog sich im Wesentlichen durch folgende Richtlinien:

- Richtlinie 96/62/EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität; ABl. Nr. L 296 vom 21.11.1996, S. 55 ff., (Luftqualitätsrahmenrichtlinie);
- Richtlinie 1999/30/EG des Rates vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Partikel und Blei in der Luft; ABl. Nr. L 163 vom 29.06.1999, S. 41 ff., (1. Tochterrichtlinie oder auch sog. Feinstaub-Richtlinie);
- Richtlinie 2000/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft, ABl. Nr. 313 vom 13.12.2000, S. 12 ff., (2. Tochterrichtlinie);
- Richtlinie 2002/3/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2002 über den Ozongehalt der Luft, ABl. Nr. L 67 vom 09.03.2002, S. 14 ff., (3. Tochterrichtlinie).

Umsetzung

Der Bund hat auf die europäischen Vorgaben reagiert, indem er die Luftreinhalteplanungen durch das Siebte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11.09.2002 (BGBl. I S.3622) in das nationale Recht integriert hat. Weiteren Niederschlag finden die Luftreinhalte Richtlinien der EU in der Zweiundzwanzigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 11. September 2002 – 22. BImSchV – (BGBl. I S. 3626).

Die Überführung der Europäischen Richtlinien in nationales Recht ist demnach fristgemäß erfolgt. Die Zuständigkeit für die Umsetzung dieser Vorgaben liegt bei den Ländern. Die Einhaltung der Grenzwerte für Feinstaub und Stickstoffoxide kann vielfach noch nicht sichergestellt werden. Während in den vergangenen Jahren die bisher problematisierten Massenschadstoffe, wie Schwefel(di)oxid und Großstaub, zunehmend an Bedeutung verloren, bilden nunmehr Feinstaubpartikel und Stickstoffoxide einen immer größeren Anteil an der Luftverunreinigung. Als Ursache für den vermehrten Ausstoß von Stickoxiden und Feinstaub wird primär der Individual- und Schwerlastverkehr, insbesondere durch Diesel-Motoren, ausgemacht.

Die aktuelle Situation

Zum jetzigen Zeitpunkt überschreiten deutsche Großstädte die geforderten Werte an manchen Tagen um ein Vielfaches. So wurden in Ballungsräumen wie beispielsweise München, Dortmund, Frankfurt oder Berlin nur knapp drei Monate nach der Einführung der neuen Grenzwerte bereits an bis zu 28 von 35 zulässigen Tagen lokale Grenzwertüberschreitungen für Feinstaub gemessen.

Aufgrund der sich abzeichnenden Nichteinhaltung der Grenzwerte und der Gesundheitsgefährdung von Feinstaubpartikeln in der Luft haben Umweltverbände bereits Klagen angekündigt. Inwiefern ein unmittelbarer Rechtsanspruch auf Einhaltung der Grenzwerte nach der 22. BImSchV besteht, ist bisher gerichtlich noch nicht entschieden worden und bleibt Gegenstand der aktuellen juristischen Auseinandersetzung.

(Lfd. Nr. 14/05 vom 21.03.2005)

Quellen:

- Assman, Jürgen/ Knierrim, Katharina/ Friedrich, Jörg, Die Luftreinhalteplanung im Bundes-Immissionschutzgesetz, Natur und Recht 2004, S. 695 – 701.
- Rehbinder, Eckard, Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Juni 2004.
- Vortrag von Dr. habil. Uwe Lahl, Ministerialdirektor, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, zur ADAC-Fachtagung „Dicke Luft im Ballungsraum – Wege zur vernünftigen Umsetzung der EU-Luftreinhalte-Richtlinie“, Berlin, 19. November 2004: Verkehrsbeschränkungen als rechtlich zulässige Handlungsmöglichkeiten der Luftreinhaltepolitik.
- Klinger, Remo/Löwenberg, Fabian, Rechtsanspruch auf saubere Luft?, Zeitschrift für Umweltrecht 2005, S. 169-176 (Veröffentlichung voraussichtlich April 2005)

Chemikalienrichtlinie / REACH

von Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII; Susanne Donner, Fachbereich VIII

Am 29.10.2003 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften den Vorschlag für eine **Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)** und zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe veröffentlicht. Die Abkürzung REACH stammt aus der englischsprachigen Fassung des Verordnungsvorschlages und steht für **Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals**.

Neben dieser Verordnung hat die Kommission den Vorschlag für eine **Richtlinie** zur Änderung der Richtlinie 67/548/EWG des Rates im Hinblick auf ihre Anpassung an die Verordnung (EG) über die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe vorgelegt. Die geplante Verordnung soll mehr als 40 bestehende Richtlinien und Verordnungen ersetzen. Sie soll vor allem den Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt verbessern, ohne die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der europäischen Chemieindustrie zu beeinträchtigen.

In der EU unterscheidet das gegenwärtige System für allgemeine Industriechemikalien zwischen den **„Altstoffen“**, d.h. allen chemischen Stoffen, deren Existenz auf dem Markt im September 1981 bekannt war, und ca. 4.200 **„Neustoffen“**, d.h. den nach diesem Datum in den Verkehr gebrachten Stoffen. Letztere müssen auf Risiken für Mensch und Umwelt geprüft werden, bevor sie in den Verkehr gebracht werden dürfen. Ab einer Menge von 10 Kilogramm pro Jahr müssen Angaben zu der Chemikalie vorgelegt werden. Mit Überschreiten bestimmter Mengenschwellen muss der Hersteller bzw. Importeur zusätzliche Daten einreichen. Im Gegensatz dazu unterliegen die Altstoffe, die mehr als 99% der Gesamtmenge sämtlicher auf dem Markt befindlicher Stoffe darstellen, prinzipiell keiner Anmeldepflicht. Ein Altstoff kann grundsätzlich in Verkehr gebracht werden, solange nicht eine Beschränkungs- oder Verbotsentscheidung erfolgt. Nach der Begründung zum Verordnungsvorschlag gibt es rund 100.000 Altstoffe. Es wird geschätzt, dass 30.000 dieser Stoffe in Mengen von einer Tonne oder mehr in den Verkehr gebracht werden. Hiervon haben die Behörden der Mitgliedstaaten lediglich einen Bruchteil umfangreicheren Risikobewertungen unterzogen.

Mit dem vorliegenden Verordnungsvorschlag soll eine **Europäische Agentur** für chemische Stoffe mit Sitz in Helsinki geschaffen werden,

die für die technische, wissenschaftliche und administrative Betreuung des **REACH-Systems** zuständig ist. Dieses besteht im Wesentlichen aus folgenden Elementen:

- Schaffung eines **einheitlichen Rechtsrahmens für Alt- und Neustoffe**, basierend auf den Elementen Registrierung, Bewertung und Zulassung gefährlicher Stoffe.
- Verlagerung der Verantwortung für die Risikobewertung der Stoffe von den Behörden auf die Unternehmen (**Umkehr der Darlegungs- und Beweislast**).
- Einbeziehung der nachgeschalteten Anwender von Chemikalien (**down stream user**) in die Pflicht zur Stoffprüfung und Risikoabschätzung.

Der Verordnungsvorschlag besteht aus 137 Artikeln mit 17 Anhängen und ist in VI Bänden niedergelegt:

- Band I enthält mit einführenden Erläuterungen den Verordnungsvorschlag sowie den Richtlinienentwurf.
- Band II enthält die Anhänge 1 – 9 zum Verordnungsvorschlag mit allgemeinen Bestimmungen für die Stoffsicherheitsbeurteilung und die Erstellung von Stoffsicherheitsberichten, Ausnahmen von der Registrierungspflicht, Basisangaben für Stoffe, die in Mengen von 1 Tonne oder mehr hergestellt oder eingeführt werden, zusätzliche Basisangaben für Stoffe, die in Mengen von 10, 100 oder 1.000 Tonnen (oder mehr) hergestellt bzw. eingeführt werden.
- Die Bände III bis V enthalten den Anhang 10 zum Verordnungsvorschlag mit seinen Testmethoden Teil A, B und C zur Bestimmung der physikalisch-chemischen, toxikologischen und ökotoxikologischen Eigenschaften.
- Band VI enthält die Anhänge 11 bis 17 mit allgemeinen Bestimmungen für die sog. nachgeschalteten Anwender (industrielle Anwender und Verarbeiter) zur Bewertung von Stoffen und die Erstellung von Stoffsicherheitsberichten sowie Kriterien für die Identifizierung unter anderem „persistenter, bioakkumulierbarer und toxischer Stoffe“.

Ähnlich wie die bestehenden Regelungen zu Chemikalien basiert der Verordnungsentwurf auf einem **mengenabhängigen Stufenkonzept**. Bei allen Stoffen richten sich die Prüfanforderungen jedoch auch nach den beabsichtigten Verwendungen und teils nach deren Stoffeigenschaften. Alle Stoffe mit einer Menge von mehr als 1.000 Tonnen und krebserzeugende, erbgutverändernde und fortpflanzungsschädigende Stoffe müssen ab dem dritten Jahr nach In-Kraft-Treten der Verord-

nung registriert werden. Danach folgen ab dem sechsten Jahr ca. 5.600 Chemikalien mit einer Jahrestonnenproduktion zwischen 100 und 1.000 Tonnen und ab dem elften Jahr rund 30.000 Chemikalien, die in einer Menge von mehr als einer Tonne/Jahr hergestellt werden. Gestaffelt nach diesen Mengenschwellen nimmt der Umfang der vorzulegenden Daten mit steigenden Volumina zu. Besonders gefährliche Stoffe benötigen für jede ihrer Verwendungen eine Zulassung.

Nach Schätzungen der Europäischen Kommission belaufen sich die Kosten, die der chemischen Industrie durch REACH entstehen, auf 2,3 Milliarden Euro verteilt auf elf Jahre. Die Industrie, vor allem **klein- und mittelständische Unternehmen**, befürchten durch das REACH-System eine personelle und finanzielle Überforderung, die sowohl die Innovations-, als auch die Wettbewerbsfähigkeit hemmt. Dies ergab eine Umfrage der Landesanstalt für Umweltschutz des Landes Baden-Württemberg aus dem Jahre 2004. Weiterhin wird darin kritisiert, dass importierte Erzeugnisse einen Vorteil erhalten, da die enthaltenen Chemikalien größtenteils nicht das REACH-System zu durchlaufen haben. Diese Faktoren könnten zur Verlagerung von Produktionslinien ins außereuropäische Ausland führen. Demgegenüber gehen einigen Umweltverbänden und teilweise auch den Umweltbehörden die europäischen Reformbestrebungen nicht weit genug. So weisen deutsche Behörden darauf hin, dass bei Neustoffen ab Produktionsmengen von 10 Kilogramm pro Jahr bereits Daten vorgelegt werden, bei REACH jedoch erst ab einer Tonne. Greenpeace fordert, für gefährliche Chemikalien ein Substitutionsprinzip in die Verordnung aufzunehmen, wonach diese durch weniger gefährliche Stoffe zu ersetzen sind. Andere Umweltverbände lehnen hingegen die mit REACH verbundene steigende Zahl an Tierversuchen ab. Bei den Interessenverbänden besteht zwar Einigkeit, dass die derzeitigen Regelungen zur Kontrolle von chemischen Stoffen einer Reformierung bedürfen. Unterschiedliche Auffassungen bestehen jedoch über die Ausgestaltung des REACH-Systems, wie es sich nach dem Verordnungsvorschlag darstellt.

(Lfd. Nr. 24/05 vom 29.04.2005)

Quellen:

- Vorschlag für eine Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) und zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe; Vorschlag für eine entsprechende Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 67/548/EWG des Rates, KOM(2003) 644 endgültig, abrufbar im Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/pdf/2003/com2003_0644de.html (Stand: 21.04.05).

- Kern, Katharina; Chemikalienrecht im Aufbruch – Zum REACH-Verordnungsentwurf der EG-Kommission vom 29.10.2003, Zeitschrift für Umweltrecht 2005, Seite 68 – 75.
- Öffentliche Expertenanhörung am 8. November 2004 in der 49. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages. Parlamentarische Anfragen und Initiativen: Bundestags-Drucksachen 15/1982, 15/2273, 15/2654, 15/2666, 15/2806, 15/3128, 15/4656, 15/5180 und 15/5274.

Biozide

von Susanne Donner, Fachbereich VIII

Definition und Vorkommen von Biozid-Produkten

Biozide sind im wörtlichen Sinn („bios“ = griechisch „Leben“, „caedere“ = lateinisch „töten“) Substanzen, die unerwünschte Organismen vernichten. Die Legaldefinition des § 3b Chemikaliengesetz schließt überdies jene Stoffe ein, die Lebewesen lediglich abschrecken, verscheuchen oder deren Lebensfunktion beeinträchtigen.

Auf dem deutschen Markt gibt es rund 8000 **Biozid-Produkte**, die Klein- und Kleinstlebewesen beseitigen, abschrecken oder dezimieren, die für den Menschen in bestimmten Situationen unerwünscht sind. Dazu zählen vor allem Mittel gegen Bakterien und Pilze, aber auch solche gegen Spinnen, Mäuse, Ratten, Fliegen oder Mücken. Typische Biozid-Produkte sind Holzschutzmittel, Insektensprays für den Haushalt, schimmelwidrige Wandfarben für Bad oder Küche, antibakterielle Haushaltsreiniger, Desinfektionssprays und Lockfallen gegen Kleidermotten. Weiterhin gelangen Biozid-Produkte in gebrauchsfertigen Artikeln an den Verbraucher. So sind Textilien mit dem Gütezeichen „Wollsiegel“ immer mit einem Mottenschutzmittel ausgerüstet. Auch Müllbeutel oder Kühlschränke können mit antibakteriellen Stoffen versehen sein.

Jene Stoffe im Biozid-Produkt, die für die biozide Wirkung verantwortlich sind, werden als **biozide Wirkstoffe** bezeichnet. Derzeit dürfen auf dem europäischen Markt ca. 900 biozide Wirkstoffe in Biozid-Produkten eingesetzt werden, die in den Anhängen der Verordnung (EG) Nr. 2032/2003 aufgelistet sind.

Auf Grund der vielfältigen Einsatzgebiete von Biozid-Produkten kann davon ausgegangen werden, dass jeder Mensch im Laufe seines Lebens mit Bioziden in Berührung kommt.

Rechtliche Regelungen zu Biozid-Produkten

Mit der Biozid-Produkte-Richtlinie 98/8/EG wurde erstmals für alle Mitgliedstaaten der EU eine Zulassungspflicht für Biozid-Produkte festgeschrieben. Die Produkte müssen hinsichtlich ihrer Wirkung auf Mensch und Umwelt und ihrer Wirksamkeit geprüft und beurteilt werden, bevor sie in Verkehr gebracht werden dürfen. Mit dem Biozid-Gesetz wurde die EU-Richtlinie 2002 in nationales Recht umgesetzt. Dadurch wurden grundlegende Vorschriften der Richtlinie in das Chemikaliengesetz übernommen und das Arzneimittelgesetz, das Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz sowie das Pflanzenschutzgesetz angepasst.

Um die bereits auf dem Markt befindlichen bioziden Wirkstoffe zu erfassen, brachte die Europäische Kommission im Jahr 2000 die Verordnung (EG) Nr. 1896/2000 auf den Weg, nach der sämtliche Wirkstoffe zentral zu registrieren sind. Alle erfassten Substanzen werden als **alte biozide Wirkstoffe** definiert und in einer darauf folgenden Verordnung (EG) Nr. 2032/2003 veröffentlicht. Die Verordnung wird in diesem Jahr mit Inkrafttreten einer Änderungsverordnung um einzelne biozide Wirkstoffe ergänzt werden.

Biozide Wirkstoffe, die nicht in der Verordnung (EG) Nr. 2032/2003 aufgelistet sind, dürfen nicht mehr in einem Biozid-Produkt vermarktet werden. Deshalb muss im Einzelfall geprüft werden, ob in einem Produkt ein nicht gemeldeter Wirkstoff enthalten ist. Diese Vorgehensweise zur Überwachung des Marktes wird von den Vollzugsbehörden der Länder als sehr aufwändig eingestuft.

Um die Überwachung zu erleichtern, wurde in Deutschland auf Initiative der Bundesregierung eine Biozid-Meldeverordnung erarbeitet, die in wenigen Wochen in Kraft treten wird. Diese sieht vor, in Deutschland ein Biozid-Produkte-Verzeichnis zu erstellen. Binnen zwei Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung müssen alle Firmen, die ein Biozid-Produkt in Verkehr bringen, dieses bei der zuständigen Behörde melden. Für neue Biozid-Produkte, die nach dem Inkrafttreten der Verordnung erstmalig in den Handel gelangen sollen, muss die kostenfreie Meldung vor dem Inverkehrbringen vorgenommen werden. Ordnungsgemäß gemeldete Produkte erhalten eine Registriernummer, die künftig auf der Verpackung aufgebracht werden muss.

Risiken und Nutzen von Biozid-Produkten

Mitte der 80er Jahre stand mit dem Holzschutzmittel-Skandal ein Biozid-Produkt im Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Das Mittel enthielt das pilztötende Pentachlorphenol (PCP) und das Insektengift Lin-

dan. Beide Substanzen wurden in Zusammenhang mit Erkrankungen tausender Menschen gebracht, die das Produkt verwendet hatten. PCP gilt im Tierversuch als krebserzeugend, ebenso wie Verunreinigungen des eingesetzten Lindans. Lindan schädigt in höheren Gehalten die Nerven und das Knochenmark. Beide Stoffe können beim Einatmen Kopfschmerzen, Mattigkeit, Übelkeit und Schwindel hervorrufen. Die Holzschutzmittel waren damals zwar behördlich auf ihre Wirksamkeit geprüft, nicht jedoch auf ihre gesundheitliche Unbedenklichkeit. PCP und Lindan wurden in der Folge für die Anwendung in Holzschutzmitteln verboten.

Die Zulassungspflicht für Biozid-Produkte trägt der Tatsache Rechnung, dass von Biozid-Produkten ähnlich wie von Pflanzenschutzmitteln Risiken für Mensch und Umwelt ausgehen können. Dies manifestiert sich auch in den Vorschriften zur Werbung für Biozid-Produkte. Danach muss stets der Satz erscheinen: „Biozide sicher verwenden. Vor Gebrauch stets Kennzeichnung und Produktinformation lesen.“ Auch sind Angaben wie „umweltfreundlich“, „ungiftig“ oder „verbraucherfreundlich“ verboten, weil sie vom Gesetzgeber als irreführend angesehen werden. Die Wirkungen von Biozid-Produkten auf Mensch und Umwelt werden im Zulassungsverfahren geprüft, bewertet und je nach Ergebnis wird eine Zulassung erteilt oder verweigert.

Behörden wie Firmen gehen davon aus, dass bis zum Ablauf des **Prüfprogramms für alte biozide Wirkstoffe** im Jahr 2010 sich EU-weit die Zahl der im Handel befindlichen Biozid-Produkte weiter deutlich verringern wird. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erwartet, dass die Industrie besonders gefährliche Wirkstoffe mit Blick auf die strengen Anforderungen des Zulassungsverfahrens von vornherein nicht mehr langfristig vermarkten will. Mit den ersten Produktzulassungen wird frühestens ab 2006 gerechnet.

Ein vollständiger Verzicht auf Biozide würde nach dem derzeitigen Stand der Technik die Lebensdauer vieler Güter verkürzen. Holzgeräte auf Kinderspielplätzen würden rascher als heute üblich von Organismen zersetzt und könnten ohne erkennbare Symptome einstürzen. Textilien, Leder, Kunststoffe und Anstriche sind teils mit Bioziden versehen. Produktionsprozesse wie die Papierherstellung, aber auch die Lebensmittel verarbeitende Industrie sowie die Gastronomie sind auf Biozide angewiesen, um Waren vor dem Befall mit Mikroben zu schützen. Einer der größten Anwendungsbereiche für Biozid-Produkte ist die Schifffahrtsindustrie, die Schiffe mit biozidhaltigen Anstrichen überzieht. Dadurch wird der Bewuchs mit Algen, Muscheln und anderen Meeresorganismen verhindert. Der Bewuchs bremst die Fahrt der Frachter bzw. erhöht den Treibstoffverbrauch.

Der Verband der Chemischen Industrie geht davon aus, dass durch die Zulassungspflicht Nischenprodukte vom Markt verschwinden und wenige Wirkstoffe mit großen Produktionsvolumina bestehen bleiben werden. Als Grund führt der Verband die gesamten Zulassungskosten von 500.000 bis 5 Millionen Euro je Produkt gegenüber den vergleichsweise kleinen Marktvolumina an. Der weltweite Markt für Biozide wird auf ungefähr vier Milliarden Dollar pro Jahr beziffert und wächst mit einer Rate von bis zu vier Prozent jährlich.

(Lfd. Nr. 29/05 vom 17.05.2005)

Quellen:

- Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (2003). Leitfaden für Zulassungen von Biozid-Produkten, Im Internet: <http://www.baua.de/amst/leitfaden-biozide.pdf>, Dortmund, [Stand: 27.11.2003].
- Derek Knight, Mel Cooke (2002). The Biocides Business. Regulations, Safety and Application. Wiley-VCH, Weinheim.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2005). Biozid-Produkte werden sicherer. Kabinett beschließt Meldepflicht für Biozid-Produkte, In: Umwelt, 4/2005, S. 255 – 256.

Schutz vor Fluglärm

von Bernd Zimmermann, Jan Stallmann, Jana Ulbrich, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Laut einer Studie des Umweltbundesamtes fühlt sich mehr als jeder fünfte Bürger durch den Lärm von Flugzeugen und Hubschraubern bei Start, Landung oder während des Fluges belästigt. Der Luftverkehr stellt damit als Verkehrsursache nach dem Straßenverkehrslärm die schwerwiegendste Lärmbelästigung dar. Das bisher weitgehend unverändert gebliebene **Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm** stammt aus dem Jahr 1971. Es entspricht nicht mehr dem derzeitigen Stand der Lärmwirkungsforschung und ist nicht zur Festlegung von Zumutbarkeitsgrenzen geeignet. Das Gesetz bietet keine Grundlage, die Siedlungsentwicklung im Umfeld größerer Flughäfen unter Lärmgesichtspunkten langfristig zu planen. Zudem vermittelt es den von Fluglärm betroffenen Anwohnern nur unzureichende Ansprüche auf

passiven Schallschutz. Da das Bundesimmissionsschutzgesetz gemäß § 2 Abs. 2 die Anwendbarkeit seiner Vorschriften auf Fluglärm ausschließt, und auch sonst keine gesetzlichen Regelungen existieren, besteht eine Regelungslücke. In Ermangelung einer einfachgesetzlichen Rechtsgrundlage zur Beurteilung von Fluglärm waren die damit befassten Gerichte gezwungen, aus den grundrechtlichen Vorgaben materielle Schutzstandards zu entwickeln. Diese anhand von Einzelentscheidungen ermittelten Richtwerte können jedoch eine generell abstrakte Gesetzesregelung nicht ersetzen, und sind auch nicht geeignet für die Beteiligten die nötige Rechts- und Planungssicherheit zu gewährleisten.

Der in der 15. Legislaturperiode nicht mehr behandelte **Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 27. Mai 2005** bezweckt den verbesserten Schutz der Nachbarschaft vor Fluglärm in der Umgebung von größeren zivilen und militärischen Flugplätzen durch bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulichen Schallschutz. Die Novelle erfasst demnach den passiven Lärmschutz in den Bereichen des Bauplanungs- und des Erstattungsrechts. Kern der Neuregelung ist die Ausweitung der Lärmschutzbereiche auf Grund deutlich abgesenkter Grenzwerte für die Lärmbelastung in § 2 der Novelle. Dabei werden die heutigen Erkenntnisse der Lärmforschung und die relevanten betrieblichen Randbedingungen berücksichtigt. Bei dem Lärmschutzbereich handelt es sich um das Gebiet außerhalb des Flughafengeländes, das durch zwei Tagesschutzzonen und die zusätzlich eingeführte Nachtschutzzone bestimmt wird. Für zivile und militärische Flugplätze, und dort wiederum jeweils nach bestehenden und neuen bzw. wesentlich baulich erweiterten Flugplätzen getrennt, gelten unterschiedliche Grenzwerte. Folge ist zum einen die räumliche Ausweitung der bereits geregelten Bauverbote für schutzbedürftige Einrichtungen in der Umgebung von Flugplätzen. Zudem schränkt die Gesetzesnovelle den Neubau von Wohnungen außerhalb von geschlossenen Siedlungsbereichen ein. Damit soll einer vorsorgenden Konfliktvermeidung bei der Siedlungsplanung Rechnung getragen werden. Zum ändern müssen die Flugplatzbetreiber nunmehr in weiteren hoch belasteten Bereichen die erforderlichen Schallschutzmaßnahmen an bereits bestehenden Wohnungen finanzieren. Der passive Schallschutz umfasst neben Erstattungen von Aufwendungen für bauliche Maßnahmen, wie den Einbau von Schallschutzfenstern, auch Entschädigungszahlungen für die beeinträchtigte Nutzung des Außenwohnbereichs. Auf Grund der hohen Kostenfolgen, die sowohl auf den Bund als Halter der militärischen Flugplätze als auch

auf die Betreiber der zivilen Flugplätze zukommen, ist eine Staffelung der Kosten im Rahmen der nächsten 10 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes vorgesehen.

Positiv ist hervorzuheben, dass der Lärmschutzbereich nunmehr auch eine Nachtschutzzone beinhaltet, sowie die Grenzwerte für neu erbaute Flughäfen im Gegensatz zu den bestehenden niedriger sind. Durch Definition einer Tag- und Nachtschutzzone, in denen Anwohner einen Anspruch auf Schallschutz haben, wird die Durchsetzung dieser Ansprüche vereinfacht. Kritiker sehen in der Gesetzesnovelle weiterhin ein reines Erstattungs- und Entschädigungsgesetz ohne jegliche Elemente einer aktiven Lärmschutzpolitik.

Auf Grund der zu erwartenden erheblichen Zunahme des Flugverkehrs in den kommenden Jahren sind über die in der Gesetzesnovelle getroffenen Regelungen weitere Lärmschutzmaßnahmen erforderlich. Eine Reduzierung des Fluglärms kann durch Lärminderung an der Quelle, in der Planung und durch Verkehrslenkung erreicht werden. Die Hauptquellen des Fluglärms sind der Lärm der Triebwerke bei den Starts und der Zellenlärm bei den Landungen, der durch das Umströmungsgeräusch der Fahrwerke und der Auftriebssysteme entsteht. Durch technologische Entwicklungen im Bereich der Trieb- und Fahrwerke können erhebliche Lärminderungen realisiert werden. Als rechtliches Instrument kommt daher die nach Lärmgrenzwerten differenzierende Einteilung der Flugzeuge in bestimmte Klassen in Betracht. Nicht dem Stand der Technik entsprechenden Flugzeugen könnte demnach die Landung auf bestimmten Flughäfen untersagt werden. Lärminderung in der Planung lässt sich in aktive und passive Lärmschutzmaßnahmen unterteilen. Als aktive Lärmschutzmaßnahmen kommen u.a. die Einschränkung des Flugbetriebes für bestimmte Zeiten (insbesondere Nachtflugbeschränkungen) oder die Einrichtung von Lärmkontingenten in Betracht. Zuletzt ist eine Lärminderung auch durch gezielte Verkehrslenkung erreichbar. Hier ist insbesondere die Planung der Flugrouten bedeutsam. Weiterhin wird eine dem Straßen- und Schienenverkehr vergleichbare bundesweite Raumordnungsplanung für Flugplätze als ein Lösungsansatz empfohlen.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 wird unter Ziff. 7.5 hervorgehoben, auf nationaler Ebene sei die Novellierung des Fluglärmgesetzes vordringlich.

(Lfd. Nr. 86/05 vom 22.11.2005)

Quellen:

- Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 27.05.2005, Stellungnahme des Bundesrates vom 08.07.05 (BR-Drucksache 401/05) und der Gegenäußerung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen.
- Flughafenkonzept der Bundesregierung vom 30.08.2000, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: www.bmfvw.de/Anlage/original_929083/Flughafenkonzept-der-Bundesregierung.pdf, zuletzt besucht am 08.11.2005.
- Umweltbundesamt (UBA), Daten zur Umwelt 2000, S. 322, Tabelle 21.2.
- Repkewitz, Ulrich, Festlegung von Flugrouten – Materielle und formelle Anforderungen, Rechtsschutz, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBl) 2005, S. 1 ff.
- Koch, Wieneke, Umweltprobleme des Luftverkehrs, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2003, S. 1153ff.

Verbraucherschutz

Kapitalbildende Lebensversicherung mit Überschussbeteiligung

von Josef Kestler, Fachbereich VII

Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei Urteilen vom 26. Juli 2005 (1 BvR 80/95; 1 BvR 782/94 und 1 BvR 957/96) die Position der Versicherungsnehmer von kapitalbildenden Lebensversicherungen mit Überschussbeteiligung und damit den **Verbraucherschutz** im Ganzen gestärkt. Der Gesetzgeber hat nunmehr bis zum 31. Dezember 2007 Vorkehrungen dafür zu treffen, dass bei der Ermittlung des Schlussüberschusses die Vermögenswerte angemessen berücksichtigt werden, die durch die Prämienzahlungen der Versicherten geschaffen worden sind. Derartige Sicherungen sollen auch für die Übertragung des Bestands an Lebensversicherungen auf ein anderes Unternehmen geschaffen werden.

Bei der kapitalbildenden Lebensversicherung verpflichtet sich der Versicherer, bei Erreichen eines bestimmten Lebensalters des Versicherten eine bestimmte Summe zu zahlen. Es handelt sich um ein gesetzlich ausgestaltetes System der **privaten Zukunftssicherung**, das vom Staat u. a. steuerlich gefördert wird. Die wichtige Rolle, die kapitalbildende Lebensversicherungen bei der Alterssicherung spielen, spiegelt sich in der Zahl von derzeit ca. 60 Millionen Verträgen in Deutschland wieder. Die beiden Urteile zu den vom Bund der Versicherten unterstützten Verfassungsbeschwerden sind auch vor dem Hintergrund der politischen Diskussion um eine Ausweitung der privaten Altersvorsorge von Bedeutung.

Die u. a. gegen zivilgerichtliche Entscheidungen und Maßnahmen der Versicherungsaufsicht gerichteten Verfassungsbeschwerden waren im Kern erfolgreich, weil die derzeitigen gesetzlichen Regelungen im Hinblick auf die **Ermittlung des Schlussüberschusses** sowie die Regelungen zur **Bestandsübertragung** den Schutz der **Privatautonomie aus Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG)** und der **Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 GG** nicht hinreichend gewährleisten. Ausgangspunkt der Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts ist die Tatsache, dass Prämienzahlungen vollständig in das Eigentum der Versicherungsunter-

nehmen übergehen, wobei diese die ihnen anvertrauten Vermögenswerte grundsätzlich frei anlegen können. Sie haben allerdings die handelsrechtlichen Bewertungsregeln über Vermögensanlagen nach dem Handelsgesetzbuch (§§ 252 ff., 341 ff. HGB) zu beachten. Hiernach ist die Schaffung sog. **stiller Reserven** – das ist die Differenz zwischen dem handelsrechtlichen Buchwert und dem Zeitwert – zulässig. Nach den Schätzungen einer Ratingagentur verfügen die Lebensversicherungsunternehmen in Deutschland derzeit über stille Reserven in Höhe von 25 Milliarden Euro. Diese nicht realisierten stillen Reserven werden nach der derzeitigen Rechtslage bei der Ermittlung des Schlussüberschusses vollständig ausgeklammert. Darin sieht das Gericht eine ungerichtfertigte Benachteiligung der einzelnen Versicherten.

Die Höhe der Überschussbeteiligung wird auch durch sog. **Querverrechnungen** beeinflusst, wobei diese Möglichkeit jedoch durch das Versicherungsaufsichtsgesetz (§ 81c VAG) begrenzt ist. Bei der Querverrechnung werden Kosten, die durch die Prämienkalkulation nicht gedeckt sind, mit Überschüssen, die z. B. aufgrund von günstigeren Risiko- oder Kapitalergebnissen entstehen, verrechnet. Auch insoweit haben die Versicherten keine Möglichkeit, eine Änderung der Praxis zu ihren Gunsten zu erreichen. Die Vertragsbedingungen der Lebensversicherungen stehen in der Praxis nicht zur Disposition der Versicherungsnehmer. Sie sind so gestaltet, dass eine Kündigung und ein Wechsel zu einem anderen Unternehmen keine wirtschaftlich sinnvolle Option ist.

Das Bundesverfassungsgericht greift die von Verbraucherschützern und in der Fachliteratur erhobene Kritik auf, dass der Wettbewerb um das Produkt „Lebensversicherung“ durch **intransparente Leistungsbeschreibungen**, unbestimmte und variable Leistungsinhalte sowie durch eine undurchschaubare Bestimmung der vertragsmäßig geschuldeten Leistung beeinträchtigt sei.

Weder im **Versicherungsvertragsrecht** noch im **Versicherungsaufsichtsrecht** bestehen nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ausreichende Schutzvorkehrungen. Das zivilrechtliche Versicherungsvertragsrecht regelt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs nicht die Feststellung des Überschusses selbst, sondern nur dessen Verteilung an die Versicherten. Er verweist insoweit auf die Kontrollmöglichkeiten der Versicherungsaufsicht durch die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen. Das öffentlich-rechtliche Aufsichtsrecht orientiert sich jedoch nicht am einzelnen Versicherungsverhältnis, sondern an den Belangen der Versicherten in ihrer Gesamtheit und an der Funktionsfähigkeit des Versicherungswesens (**Misstandsaufsicht**).

Das Bundesverfassungsgericht zeigt dem Gesetzgeber folgende **Lösungsmöglichkeiten** auf, um das Schutzdefizit im Rahmen seines Gestaltungsspielraums zu beseitigen:

- Möglichkeiten zur Sicherung größerer Transparenz hinsichtlich der Entwicklung von Überschussquellen und der Auskehrung von Überschüssen,
- Verbesserung des Informationszugangs für die Versicherten,
- Verbesserung der Funktionsweise des Wettbewerbs durch ergänzende Informationen (z. B. über Abschluss und Verwaltungskosten sowie über Möglichkeiten der Querverrechnung),
- Verbesserung der Möglichkeiten zum Wechsel des Versicherers unter weitgehendem Erhalt der bereits angesparten Rechtsposition,
- versicherungsspezifische Bilanzierung der Vermögenswerte unter detaillierter Offenlegung von Bewertungsreserven, die eine teilweise Berücksichtigung bei der Überschussbeteiligung ermöglichen, ohne dass stille Reserven realisiert werden müssten.

Darüber hinaus hat das Gericht dem Gesetzgeber aufgegeben, bis zum 31. Dezember 2007 die Vorschriften über die aufsichtsbehördliche Genehmigung einer Bestandsübertragung (§ 14 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 VAG) so zu fassen, dass eine Genehmigung nur erfolgen darf, wenn die Belange der Versicherten gewahrt werden. Die Urteile enthalten keine Vorgabe, ob und inwieweit eine Neuregelung für laufende Verträge gelten soll.

(Lfd. Nr. 61/05 vom 11.08.2005)

Quellen:

- Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Juli 2005 – BvR 80/95 (www.bverfg.de)
- Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Juli 2005 – 1 BvR 782/94 und 1 BvR 957/96 (www.bverfg.de)
- Pressemitteilungen Nr. 67/2005, Nr. 66/2005 und Nr. 89/2004 des Bundesverfassungsgerichts (www.bverfg.de)
- Artikel „Richter zwingen Versicherungen zu höherer Gewinnbeteiligung“ und „Verbraucher erhalten Durchblick“ im Handelsblatt vom 27. Juli 2005
- Artikel „Millionen hoffen auf mehr Geld“ in der Süddeutschen Zeitung vom 27. Juli 2005

Verkehr – Post – Telekommunikation

Car-Sharing

von Marion Pohl, Fachbereich VII

Car-Sharing bezeichnet eine **Mobilitätsform** der gemeinschaftlich organisierten Autonutzung, die sich seit Beginn der 90er Jahre entwickelt hat.

Das Car-Sharing hatte zunächst vorwiegend einen ökologischen Hintergrund, bei dem nach Strategien zu einer Verminderung des motorisierten Individualverkehrs gesucht wurde. Inzwischen ist Car-Sharing eine sowohl den **öffentlichen Verkehr ergänzende** als auch die **Umwelt entlastende** individuell gestaltbare Form von Mobilität. Car-Sharing trägt insoweit dazu bei, den individuellen Straßenverkehr und den Flächenverbrauch für den ruhenden Verkehr zu vermindern. Ebenso trägt Car-Sharing dazu bei, Schadstoffe und Lärm sowie den Energieverbrauch zu verringern und entlastet damit die Umwelt.

„Car-Sharing“ – der **Begriff** ist zwar nicht unbekannt, doch was verbirgt sich genau dahinter? Diese Form der **gemeinschaftlichen Autonutzung** unterscheidet sich von der Autoanmietung im Wesentlichen darin, dass ein einmaliger Rahmenvertrag zwischen dem Nutzer und der Car-Sharing Organisation getroffen wird, der den Nutzer berechtigt, jederzeit, also rund um die Uhr, ein Auto ab einer Stunde Mietzeit auszuleihen. Dabei kann der Nutzer nach der einmaligen Zahlung einer Kautions wirklich zu jeder Zeit aus unterschiedlichen Autotypen meist in zumutbarer Wohnortnähe spontan auswählen. Außer einer geringen monatlichen Gebühr müssen zusätzlich nur noch die tatsächlichen Nutzungszeiten bezahlt werden.

Für die **Buchung** bestehen zwei Möglichkeiten. Entweder über eine rund um die Uhr besetzte Telefonbuchungszentrale oder über das Internet. Nach der Buchung kann der Nutzer dann mit seinem – bei Abschluss des Rahmenvertrages ausgehändigten, überall einsetzbaren – Tresorschlüssel in der zuständigen Station den Autoschlüssel erhalten. Das gebuchte Auto steht fast immer auf einem reservierten Parkplatz, auf den es nach Ende der Nutzung wieder abgestellt wird. Die Nutzungsdauer wird entweder vom Nutzer selbst mit Zeitangabe und Kilo-

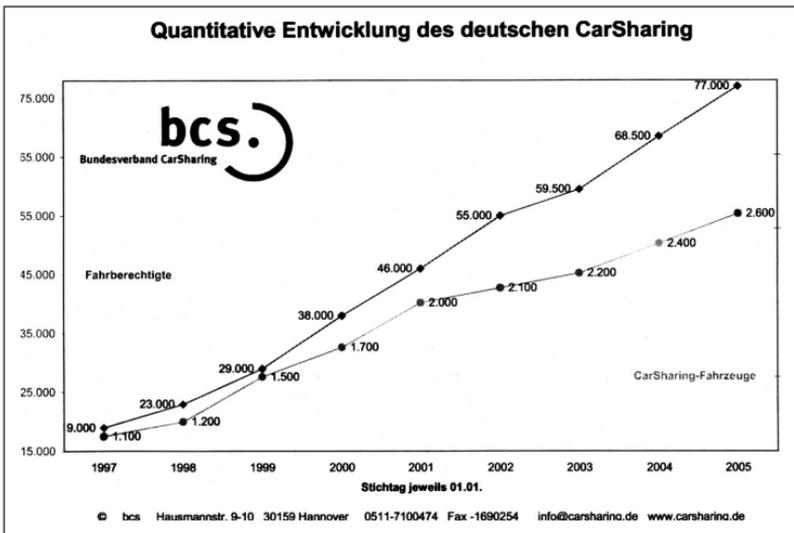
meterstand quittiert oder in einigen Fahrzeugen sogar elektronisch registriert. So kann der Nutzer kontrollieren, ob die monatlich berechnete Nutzungsgebühr korrekt berechnet wurde.

Im Gegensatz zur Autovermietung erfolgt die Autoübernahme also nicht durch einen Angestellten der Autovermietung, sondern unpersönlich. Der Nutzer muss deshalb selbständig kontrollieren, ob das Auto in ordnungsgemäßem Zustand ist.

Ein Nachteil gegenüber den Autovermietungen ist der feste Ausleihstandort. Im Gegensatz zu den meisten Autovermietungen, kann ein Car-Sharing-Auto nicht an einem anderen Standort wieder abgegeben werden (**keine One-way-Buchung**).

Wer sind also die **typischen Nutzer** von Car-Sharing? Menschen, die trotz Führerscheinbesitzes meist öffentliche Verkehrsmittel benutzen, mit dem Fahrrad fahren oder zu Fuß unterwegs sind, weil sie die Erledigungen des täglichen Bedarfs schneller und kostengünstiger ohne Auto erledigen können. Für größere Einkäufe oder Urlaubsreisen z. B. wird jedoch ein Auto benötigt. Für diesen Personenkreis lohnt sich die Anschaffung eines Autos nicht und die Teilnahme am Car-Sharing ist eine echte Alternative.

Mit der Entrichtung der geringen monatlichen Gebühr an den Car-Sharing-Anbieter und der ansonsten nur zu zahlenden tatsächlichen



Nutzungsgebühr sind alle sonst anfallenden Kosten eines Autobesitzers, wie z. B. Autoversicherung, Steuer oder Wartungs- und Reparaturkosten abgedeckt. Ein Großteil der Car-Sharing-Kunden sind daher Autofahrer, die in **Ballungsräumen** mit gut ausgebautem Nahverkehrsangebot leben. In jüngster Zeit bieten einige Car-Sharing-Anbieter ein **Kombinationsticket** mit Trägern öffentlicher Verkehrsmittel, wie z. B. der Deutschen Bahn AG, an, um die Attraktivität weiter zu steigern.

Am Stichtag 01. Januar 2005 waren fast 76.000 Menschen bei den Car-Sharing-Anbietern als Fahrberechtigte gemeldet, 10 Prozent mehr als ein Jahr zuvor.

(Lfd. Nr. 41/05 vom 22.06.2005)

Quellen:

- Lose, Willi/Mohr, Mario, Bestandsaufnahme und Möglichkeiten der Weiterentwicklung von Car-Sharing, Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Heft V 114, Juli 2004.
- Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Car-Sharing als innovative Verkehrsdienstleistung im Umweltverbund fördern, BT-Drucksache 15/5586 vom 1. Juni 2005.
- Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (14. Ausschuss) zu dem Antrag auf Bundestagsdrucksache 15/5586, Car-Sharing als innovative Verkehrsdienstleistung im Umweltverbund fördern, Drucksache 15/5707 vom 15. Juni 2005.
- Bundesverband CarSharing e.V., Mobilitätsoffensive Carsharing, Politische Rahmenbedingungen für ein erfolgreiches CarSharing in Deutschland, abgerufen im Internet unter www.carsharing.de (Stand: 21. Juni 2005).

Bundesnetzagentur

von Dr. Claus-Martin Gaul, Sebastian Bauknecht, Fachbereich V

Seit dem 13. Juli 2005 besteht die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen als selbständige Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit mit Sitz in Bonn. Sie geht aus der ehemaligen Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post hervor, die am 1. Januar 1998 aus dem Bundesministerium für Post und Telekommunikation und dem Bundesamt für Post und Telekommunikation gebildet

worden war. Der Präsident der Bundesnetzagentur, die etwa 2400 Mitarbeiter beschäftigt, ist Matthias Kurth.

Die Aufgabe der Bundesnetzagentur besteht darin, durch **Liberalisierung** und **Deregulierung** für die weitere Entwicklung auf den Märkten für Elektrizität, Gas, Telekommunikation und Post zu sorgen. Ab dem 01. Januar 2006 wird die Behörde auch für den Markt der Eisenbahninfrastruktur zuständig sein. Die gesetzlichen Grundlagen der Tätigkeit der Bundesnetzagentur sind im Telekommunikationsgesetz (TKG), Postgesetz (PostG) und Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) niedergelegt.

Die von der Bundesnetzagentur beaufsichtigten Branchen weisen gemeinsame ökonomische Merkmale auf. Sie waren in der Vergangenheit von starkem staatlichem Einfluss geprägt. Auf den betroffenen Märkten mangelt es an Konkurrenz und ein oder wenige Anbieter haben eine marktbeherrschende Stellung inne. In allen Bereichen besteht eine netzförmige Infrastruktur, die bislang von nur wenigen Unternehmen kontrolliert wird. Voraussetzung für die Entstehung eines selbsttragenden Wettbewerbs ist die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs und effizienter Netznutzungsentgelte. Diese Bedingungen auf den genannten Märkten zu schaffen und auf Dauer zu gewährleisten, ist das grundlegende Ziel der Bundesnetzagentur.

Zur Durchsetzung ihrer Regulierungsziele ist die Bundesnetzagentur mit Informations- und Untersuchungsrechten sowie abgestuften Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Unternehmen der betroffenen Branchen ausgestattet. Die Regulierungsentscheidungen der Behörde, wie z.B. die Festlegung von Netznutzungsentgelten, werden durch so genannte **Beschlusskammern** gefasst, die mit Mitarbeitern der Bundesnetzagentur besetzt sind. Zurzeit existieren 9 Beschlusskammern, die sich mit unterschiedlichen Aspekten der Gas- Strom-, Telekommunikations- und Postmärkte befassen. Unmittelbar betroffene Unternehmen können sich an den Beschlusskammerverfahren beteiligen lassen und schriftlich sowie mündlich zur behandelten Regulierungsfrage Stellung nehmen. Die Entscheidungen der Kammern können auf Grundlage des TKG, PostG und EnWG rechtlich überprüft werden. In den Bereichen Post und Telekommunikation sind dafür die Verwaltungsgerichte, im Bereich Energie die Zivilgerichte zuständig. Abweichend von den Regelungen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen können die Entscheidungen der Beschlusskammern nicht durch eine so genannte Ministerentscheidung aufgehoben werden.

Liberalisierung und Deregulierung in den Branchen Gas, Strom, Telekommunikation, Post und Eisenbahn sind unterschiedlich weit entwickelt. Bisher ist der Prozess im Bereich der Telekommunikation am weitesten vorangekommen. Die Öffnung der Märkte ging hier mit einem schnell voranschreitenden technischen Fortschritt einher. Seit 1998 ist der durchschnittliche Minutenpreis für Ferngespräche im Festnetz von 30,7 auf 1,7 Cent gesunken. Die Zahl der Telefonanbieter ist im gleichen Zeitraum kontinuierlich auf ca. 2300 gestiegen. Die Regulierungsbehörde hat mit ihren rund 1000 Einzelentscheidungen zur Preissetzung in der Telekommunikationswirtschaft einen wichtigen Beitrag zu dieser Entwicklung geleistet. Weitere wichtige Herausforderungen für die Regulierungsarbeit bilden Themen wie z. B. die neuen Technologien im Mobilfunk und die Internettelephonie sowie die Verbreitung von DSL-Anschlüssen. Die Liberalisierung auf dem Gebiet der Telekommunikation dient als Vorbild für die anderen Arbeitsbereiche der Bundesnetzagentur.

Auf dem Postmarkt ist der wichtigste Bereich durch das Briefmonopol der Deutschen Post AG gegenwärtig noch vom Wettbewerb ausgenommen. Lediglich bei den Paketdiensten konnten sich bislang Konkurrenten wie UPS oder Hermes etablieren. Im PostG ist festgelegt, dass das Briefmonopol der Deutschen Post AG für Briefe bis 100 g bis Ende 2005 gilt. Der Markt für Briefe bis zu 50 g ist bis Ende 2007 vor Konkurrenz geschützt. Die Deutsche Post AG muss ihre Portopreise jährlich der Bundesnetzagentur zur Genehmigung vorlegen. Zurzeit ist eine leichte Absenkung der Portogebühren ab dem Jahr 2006 im Gespräch.

Die Märkte für Gas und Strom wurden 1998 geöffnet. Trotzdem ist ihre Struktur weiterhin von einer starken regionalen Vormachtstellung einzelner Anbieter geprägt, die einen wirksamen Wettbewerb in der Vergangenheit verhindert hat. Der bislang praktizierte verhandelte Netzzugang mit seinen Verbändevereinbarungen konnte die Marktmacht der Oligopolisten auf den Energiemärkten kaum verringern und wurde von der EU-Kommission verworfen. Mit dem EnWG wurden die entsprechende EU-Binnenmarkttrichtlinie umgesetzt und die Energiemärkte zum 13.07.2005 der direkten Regulierung durch die Bundesnetzagentur unterstellt. Neben einer Klärung von Netzzugangsfragen läuft derzeit der Prozess einer ersten Genehmigung der Netzentgelte. Für den Strommarkt ist im Mai 2006 mit Entscheidungen der Bundesnetzagentur zu rechnen, für den Gasmarkt im Juli/August 2006. Dann wird sich klären, ob es von Seiten der Netzbetreiber zu Preissenkungen für die Durchleitung von Gas und Strom kommt. Im Laufe der kommenden

Jahre plant die Bundesnetzagentur bei der Regulierung der Netzentgelte das Prinzip der Kostenkontrolle durch ein so genanntes System der Anreizregulierung zu ersetzen. Dabei wird ein Pfad für die Netzentgelte vorgegeben, der sich an der Inflations- und durchschnittlichen Produktivitätsentwicklung orientiert und so Anstrengungen einzelner Unternehmen zur Effizienzsteigerung belohnt.

Auf dem Eisenbahnmarkt hat sich der Wettbewerb bislang vor allem im Güter- und Regionalverkehr entwickelt. Im Personenfernverkehr ist die Deutsche Bahn AG bislang so gut wie keiner Konkurrenz ausgesetzt. Die wichtigste Grundsatzfrage, mit der sich die Bundesnetzagentur auseinandersetzen muss, wenn sie ab dem 1. Januar 2006 die Aufsicht über die Eisenbahninfrastruktur übernimmt, ist, ob das Schienennetz im Besitz der Deutschen Bahn AG verbleiben oder aus dem Konzern herausgelöst und unabhängig betrieben werden soll. Das so genannte „unbundling“, die Trennung des Netzgeschäftes von den Leistungen, die mit Hilfe der Netznutzung erbracht werden, ist eine Grundvoraussetzung für einen funktionierenden Wettbewerb. Dabei kann das Netz entweder im Besitz des ehemaligen Monopolisten verbleiben oder von einem neuen Besitzer betrieben werden. Im Fall der Eisenbahninfrastruktur wird der Bund als Eigentümer der Deutschen Bahn AG diese Grundsatzentscheidung, auf deren Grundlage die Bundesnetzagentur ihre Regulierung beginnen kann, zu fällen haben.

(Lfd. Nr. 74/05 vom 10.10.2005)

Quellen:

- www.bundesnetzagentur.de
- „Engpass Netz“. In: Wirtschaftswoche 30 (21.07.2005), S.25-28.
- Matthias Kurth. Rede zum In-Kraft-Treten des Energiewirtschaftsgesetzes. (20.07.2005) www.bundesnetzagentur.de/media/archive/2821.pdf [Stand: 16.09.2005]
- „Kurth erwartet intensive Kontrolle der Netzpreise“. In: Handelsblatt 122 (28.06.2005), S. 3.
- „Neue Netzagentur für Strom und Gas nimmt die Arbeit auf“. In: Süddeutsche Zeitung (13.07.2005), S. 18.

Verteidigung – Militär

Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan

von Dr. Thomas Kopp, Manuela Klesse, Fachbereich II

Am 13. Oktober 2005 endet das Mandat für den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan. Das Mandat beruht auf Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen (VN) und Beschlüssen des Deutschen Bundestages aus dem Jahr 2001 und wurde seitdem mehrfach verlängert. Der Bundestag hat die Fortsetzung des Einsatzes zuletzt am 30. September 2004 beschlossen und in Übereinstimmung mit der VN-Resolution 1563 bis zum 13. Oktober 2005 befristet.

Soldaten der Bundeswehr waren schon in der Vergangenheit an verschiedenen **Auslandseinsätzen im Rahmen kollektiver Bündnisse** (VN, NATO) beteiligt. Mit seiner Entscheidung vom 12. Juli 1994 hat das Bundesverfassungsgericht bekräftigt, dass Art. 24 Abs. 2 GG (i.V.m. Art. 87 a Abs. 2 Alt. 2 GG) die verfassungsrechtliche Grundlage für die Einordnung der Bundesrepublik Deutschland in ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit zur Wahrung des Friedens darstellt. Mit dem Beitritt Deutschlands zu den VN und zur NATO wurde auch eine Verwendung der Bundeswehr bei Einsätzen im Rahmen und nach den Regeln von VN und NATO möglich. Allerdings gilt für einen Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte der sog. **wehрverfassungsrechtliche Parlamentsvorbehalt**. Danach ist die Bundesregierung verpflichtet, die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Bundestages zu dem Einsatz einzuholen. Seit Inkrafttreten des neuen **Parlamentsbeteiligungsgesetzes** (Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, PBG) am 24. März 2005 werden diese Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages, zu denen insbesondere das Rückholrecht und die Verpflichtung der Regierung zur Unterrichtung des Parlaments gehören, nunmehr auch einfach-gesetzlich geregelt und der Parlamentsvorbehalt konkretisiert.

Nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA und dem in der Folge herbeigeführten Sturz des Taliban-Regimes hatten sich Vertreter unterschiedlicher politischer Kräfte Afghanistans Ende 2001 anlässlich der **Petersberger Konferenz** in Bonn auf eine

„Vereinbarung über provisorische Regelungen in Afghanistan bis zum Wiederaufbau dauerhafter Regierungsinstitutionen“ (Bonner Vereinbarung) geeinigt. Damit war die politische Grundlage für die NATO-geführte **International Security Assistance Force (ISAF)** geschaffen, deren Aufstellung der Sicherheitsrat am 20. Dezember 2001 mit der Resolution 1386 beschlossen hat.

In Umsetzung dieser Resolution hat der Deutsche Bundestag erstmalig am 22. Dezember 2001 die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an ISAF beschlossen. Ziel des Engagements der Bundesrepublik im Rahmen von ISAF ist es, die afghanische Regierung bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit und nachfolgend beim Aufbau eines funktionierenden eigenständigen Staatswesens zu unterstützen. Das zunächst auf sechs Monate befristete Mandat sah eine Beteiligung von bis zu 1.200 deutschen Soldaten im Einsatzgebiet Kabul und Umgebung vor. Im Rahmen des Selbstverteidigungs- und des Nothilferechts wurde die Truppe autorisiert, alle zum Schutz der Regierung und der Zivilbevölkerung erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich der Anwendung militärischer Gewalt. Darüber hinaus durften (und dürfen) die deutschen Streitkräfte aber nicht zu Kampfhandlungen eingesetzt werden. Nach Verlängerungen des Mandats um wiederum sechs Monate im Juni 2002 und weitere zwölf Monate im Dezember 2002 wurde das Mandat mit dem Bundestagsbeschluss vom 24. Oktober 2003 auf 2.250 Soldatinnen und Soldaten sowie auf Gebiete außerhalb der Hauptstadt Kabul und ihrer unmittelbaren Umgebung erweitert. Dazu wurden im November 2003 und im September 2004 je ein **regionales Wiederaufbauteam** (engl.: „Provincial Reconstruction Team“, PRT) in Kunduz und Faisabad aufgestellt, die mit ihrer zivilen Komponente und unter Beteiligung von Vertretern des Auswärtigen Amtes und anderer Ressorts die Autorität der Zentralregierung in den Provinzen stärken und die Wiederaufbaubemühungen staatlicher wie nichtstaatlicher Einrichtungen unterstützen sollen. Die militärische Komponente soll mit bis zu 450 der insgesamt 2.250 Soldaten die dafür erforderliche Sicherheit gewährleisten. Seit der jüngsten Aufstockung um 2.000 Soldaten zum Schutz der Parlamentswahlen am 18. September 2005 beteiligen sich aktuell insgesamt 11.000 Soldaten aus 36 Staaten an ISAF.

Mit der jetzt erforderlichen Verlängerung des Mandates ist beabsichtigt, dass die Bundeswehr in Afghanistan mehr Verantwortung übernimmt. Geplant sind neben einer erneuten **Aufstockung des deutschen Kontingents** von 2.250 auf 3.000 Soldaten auch eine nochmalige **Ausweitung des Einsatzgebietes** im Norden des Landes sowie eine **räumliche und personelle Flexibilisierung**. Die Forderung nach einem direk-

ten Einsatz der Bundeswehr, insbesondere von Einheiten des Kommando Spezialkräfte (KSK), bei der aktiven **Bekämpfung des Drogenanbaus und -handels** wird von der Bundesregierung zurückgewiesen. In einer Protokollnotiz hatte die Bundesregierung im Oktober 2003 klargestellt, dass „die Drogenbekämpfung nicht im Mandat des Bundeswehreinsetzes enthalten ist“ (BT-Drs. 15/1806). Zentrale Aufgabe der deutschen Wiederaufbauteams sei „die Schaffung eines Klimas der Sicherheit, in dem afghanische Kräfte zur Drogenbekämpfung ausgebildet werden“. Deutsche Soldaten sollen deshalb, wie bisher, nur logistische Unterstützung leisten.

Die anstehende Debatte über die Weiterführung dieses Einsatzes ist, da eine Beendigung des Afghanistan-Mandats derzeit nicht in Betracht gezogen wird, auch von Bedeutung für die Verlängerung weiterer Einsätze, über die der Bundestag noch in diesem Jahr beschließen muss: Am 15. November enden die Mandate für die Operationen **Enduring Freedom (OEF)** und **Active Endeavour (OAE)**, in deren Rahmen sich Deutschland gemeinsam mit den USA und zahlreichen anderen Nationen seit Ende 2001 auf der Grundlage des Art. 51 VN-Charta (Recht der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung) und des Art. 5 Nordatlantikvertrag (Gemeinsame Reaktion auf Angriffe) an der weltweiten Bekämpfung des internationalen Terrorismus beteiligt. Im Rahmen von OEF sind zurzeit 340 Bundeswehrsoldaten am Horn von Afrika im Einsatz, an der OAE beteiligen sich 24 deutsche Soldaten an der Sicherung des Schiffsverkehrs im Mittelmeer. Schließlich muss sich der Bundestag bis zum 2. Dezember auf Antrag auch mit dem endenden Mandat für die **EU-Mission Althea** in Bosnien-Herzegowina mit 1.070 beteiligten deutschen Soldaten befassen.

(Lfd. Nr. 67/05 vom 23.09.2005)

Quellen:

- Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 12. Juli 1994 (BVerfGE 90, 286 ff.).
- Deutscher Bundestag. Beschlüsse über die Beteiligung am Einsatz bewaffneter deutscher Soldaten in Afghanistan und dessen Fortsetzung v. 22. Dezember 2001 (Antrag der Bundesregierung: BT-Drs. 14/7930), 14. Juni 2002 (BT-Drs. 14/9246), 20. Dezember 2002 (BT-Drs. 15/128), 24. Oktober 2003 (BT-Drs. 15/1700) und 30. September 2004 (BT-Drs. 15/3710).
- Parlamentsbeteiligungsgesetz vom 18.3.2005 (BGBl. I S. 775).
- Bundeswehr. Einsatzzahlen deutscher Soldaten bei Auslandseinsätzen. Online im Internet <http://www.bundeswehr.de>, dort unter Auslandseinsätze (Stand: 06.09.2005).

Wirtschaft – Geld – Kredit

Weltwirtschaftsforum

von Dr. Roger Cloes, Fachbereich V

Ende Januar 2005 findet im Schweizer Wintersportort Davos das 35. Weltwirtschaftsforum statt – eine Plattform für den Austausch zwischen Politik, Unternehmen und Gesellschaft. Zu den Teilnehmern zählen hochrangige Politiker, Firmenchefs, renommierte Wissenschaftler, Medienkonzerne, Künstler und Vertreter der Zivilgesellschaft wie Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Der deutsche Bundeskanzler, der französische Staatspräsident, der britische Premier und der neue ukrainische Präsident werden zu mehr als 2.200 Teilnehmern sprechen. In diesem Jahr steht die Veranstaltung unter dem Motto „Verantwortung für schwierige Entscheidungen übernehmen“. Zentrales Thema ist dabei der Kampf gegen Armut und Aids. An fünf Tagen werden in 220 Veranstaltungen verschiedenen Teilaspekte des Themas diskutiert.

Organisation

Das Weltwirtschaftsforum (World Economic Forum) ist eine unabhängige internationale Organisation mit Sitz in Genf, die den Status einer schweizerischen gemeinnützigen Stiftung hat. Sie geht zurück auf die Initiative von Professor Klaus Schwab, der erstmals in 1971 europäische Wirtschaftsführer nach Davos einlud, um globale Managementpraktiken zu diskutieren. Der Erfolg dieser ersten Konferenz führte zur Gründung des Europäischen Management Forums, das 1987 in Weltwirtschaftsforum umbenannt wurde.

Zu den Mitgliedern des Forums zählen über 1000 große Wirtschaftsunternehmen. Sie müssen als Voraussetzung für eine Mitgliedschaft zu den global tätigen Unternehmen gehören und einen einwandfreien Ruf genießen. Bei der jährlichen Veranstaltung in Davos handelt es sich um die Jahrestagung der Stiftung. Ausnahmsweise fand sie 2002 in New York statt, um nach den Terroranschlägen auf das World Trade Centre ein Zeichen der Solidarität mit der Stadt zu setzen.

Das Forum versteht sich als Katalysator für globalen Wandel, als Brückenbauer für die Akteure der Welt, als Moderator für Initiativen, die

so unterschiedliche Fragestellungen wie AIDS-Bekämpfung, Bildung in Jordanien, globale Führung, Pensionsreformen oder Wasserversorgung aufgreifen. Gebündelt werden diese Aktivitäten im Global Institute of Partnership and Governance, verbunden mit dem Ziel, private und öffentliche Akteure an einen Tisch zu bringen. Seit 2004 verfügt das Forum über einen hausinternen Think Tank, das Centre for Strategic Insight (CSI).

Das Forum finanziert sich aus den Mitgliedsbeiträgen in Höhe von jährlich 30.000 Schweizer Franken pro Unternehmen, den Beiträgen der etwa 100 strategischen und besonderen Partner und den Teilnahmegebühren von 14.000 Schweizer Franken pro Person.

Themen der letzten Veranstaltungen

Das Motto der letzten Jahrestagung lautete „Partnerschaft für Sicherheit und Wohlstand“. Insbesondere wurden die Gewaltproblematik im Mittelosten, Terrorismus, die transatlantische Partnerschaft sowie Fragen zur Welthandelsorganisation und die Stellung der Türkei zur EU diskutiert. Im Jahr 2003 war das Motto der Jahrestagung „Vertrauen bilden“. Gegenstand der Diskussionen waren der Vertrauensverlust in die zuverlässige Arbeitsweise öffentlicher Institutionen, Verantwortung der Unternehmen gegenüber der Gesellschaft sowie der weltwirtschaftliche Abschwung und Fragen der Weltsicherheit. Die Jahrestagung 2002 in New York stand unter dem Motto „Führung in schwierigen Zeiten – Eine Vision für eine gemeinsame Zukunft“. Dabei wurden insbesondere Themen zur Sicherheit und Verwundbarkeit erörtert. Außerdem wurden Themen wie gemeinsame Werte und akzeptierte Unterschiede, Herstellung nachhaltigen Wachstums und Armutsbekämpfung diskutiert.

Gegenbewegungen

Die Gegner des Weltwirtschaftsforums gründen ihre Kritik hauptsächlich auf das Globalisierungsverständnis insbesondere der im Forum vertretenen weltweit operierenden Unternehmen. So werden zum Weltwirtschaftsforum auch Gegenveranstaltungen organisiert. Dazu zählen z.B. das Weltsozialforum, das sich als zivilgesellschaftlicher Gegenentwurf zum Weltwirtschaftsforum sieht und zeitgleich im brasilianischen Porto Alegre seit 2001 stattfindet. In 2004 fand es ausnahmsweise in Bombay statt, um die Bedeutung der Entwicklungsländer hervorzuheben. Es geht maßgeblich auf eine Initiative der brasilianischen Arbeiterpartei (Pt) zurück, deren Gründer Luiz Inácio Lula da Silva heute Präsident Brasiliens ist. Im Organisationskomitee des Weltsozialforums sind

z.B. die Vereinigung der brasilianischen Nichtregierungsorganisationen (ABONG), die Bewegung für die Besteuerung der Spekulationsgewinne zur Bürgerunterstützung (ATTAC), das Brasilianische Komitee für Gerechtigkeit und Frieden (CBJP), die Vereinigung der brasilianischen Unternehmer für Bürgerrechte (CIVES); der Gewerkschaftsverband (CUT), das Brasilianische Institut für Sozial- und Wirtschaftsanalysen (IBASF), das Zentrum für Weltgerechtigkeit (CJG) und die Bewegung der Landlosen (MST) vertreten.

In diesem Jahr wollen dort etwa 100.000 Teilnehmer sechs Tage lang über die Folgen der Globalisierung, den Kampf gegen die Armut und den Irak-Krieg diskutieren. Auch die Flutkatastrophe in Asien ist Thema eines Seminars. Der brasilianische Präsident und sein Kulturminister werden am Veranstaltungsort erwartet.

Ebenso zeitgleich zum Jahrestreffen des Weltwirtschaftsforums findet seit 2000 in Davos die globalisierungskritische Veranstaltung „The Public Eye on Davos“ statt. Sie ist ein gemeinsames Projekt von mehreren Nichtregierungsorganisationen (NGOs) aus allen Kontinenten. Zu den Organisatoren zählen insbesondere die Erklärung von Bern und Pro Natura. Zentrale Forderung ist eine Globalisierung der Gerechtigkeit und der ökologischen Anliegen. Im Mittelpunkt der diesjährigen Veranstaltung steht das Thema Unternehmensverantwortung und wirtschaftliche Globalisierung.

(Lfd. Nr. 04/05 vom 27.01.2005)

Quellen:

- World Economic Forum, <http://www.weforum.org/>, Zugriff: 26.01.2005.
- Rabe, Christoph, Vom Ein-Mann-Betrieb zur Institution von Weltrang – In 35 Jahren hat sich das Forum eine internationale Reputation geschaffen, in: Handelsblatt, World Economic Forum Spezial, 26.01.2005, S. 8 ff.
- Weltsozialforum, <http://weltsozialforum.org/>, Zugriff: 26.01.2005.
- Erklärung von Bern, The Public Eye on Davos 2005, http://www.evb.ch/index.cfm?page_id=2561&archive=none, Zugriff: 26.01.2005.

Verhaltenskodex für Rating-Agenturen

von Dr. Dr. Gerhard Deter, Fachbereich VI

Der Begriff „Rating“ leitet sich vom englischen „to rate“ = „bewerten“ ab. Rating meint die Beurteilung des Ausfallrisikos bzw. der Wahrscheinlichkeit eines termingerechten und vollständigen Schuldendienstes und damit die Einschätzung des Kreditrisikos von Unternehmen. Unter Ausfallwahrscheinlichkeit versteht man die Möglichkeit der Zahlungsunfähigkeit und Insolvenz eines Kreditnehmers. Man unterscheidet zwischen *Emittenten-Rating*, also der Einstufung des Unternehmens, und *Emissions-Rating*, welches ein Urteil über eine Anleihe abgibt. Ratings sollen Informationsmittler sein; sie dienen dazu, die Informationsasymmetrie zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber zu reduzieren.

Der *Rating-Markt* ist weitgehend (zu 95 %) unter drei Rating-Agenturen, nämlich Standard & Poor's (S&P), Moody's und Fitch aufgeteilt, so dass von einem Oligopol gesprochen werden kann. Die Bewertung der Unternehmen erfolgt anhand einer Skala bzw. eines *Klassifikationssystems*, also in Form bestimmter Noten von AAA bis D. Die Ratingeinstufungen von AAA für die höchste Bonität und das geringste Ausfallrisiko bis hin zu C für sehr schlechte Aussichten auf Rückzahlung und D für die Insolvenz können – ebenso wenig wie Schulnoten – metrisch interpretiert werden. So können die Qualitätsunterschiede in den oberen Ratingklassen geringer sein als diejenigen in den unteren Kategorien. Mittels einer Analyse sowohl quantitativer als auch qualitativer Faktoren sucht eine Rating-Agentur festzustellen, in welchem Maße ein Unternehmen in der Lage ist, vollständig und termingerecht der Tilgung und Verzinsung seiner Schulden nachzukommen. Zu den quantitativen Faktoren, die bei einem Rating Berücksichtigung finden, zählen vor allem die Resultate eines Unternehmens, also beispielsweise Analysen der Bilanzen, der Gewinn- und Verlustrechnung, Kennzahlen, Branchenvergleiche, Analysen des Kontokorrents und der Sicherheiten. Zur qualitativen Bewertung eines Unternehmens gehört insbesondere die Beachtung personeller und organisatorischer Faktoren.

Ratings externer Rating-Agenturen sind in der Finanzwelt nicht mehr hinweg zu denken; sie spielen eine immer bedeutendere Rolle für Banken, Versicherungen, Unternehmen und Investoren. Seit etwa anderthalb Jahren befinden sich die Rating-Agenturen aber in der Diskussion. Ihnen wird vorgeworfen, drohende Insolvenzen, etwa diejenigen von Worldcom, Enron oder Parmalat, nicht erkannt zu haben. Vor allem

aber sollen sie es an der Transparenz ihrer Methoden fehlen lassen. Vorhandenen Mängeln sucht die Internationale Organisation der Wertpapieraufsichtsbehörden (IOSCO) abzuhelpfen, indem eine hochrangige Task Force einen Verhaltenskodex entworfen hat.

Der Deutsche Bundestag forderte die Bundesregierung in einem gemeinsamen Antrag vom 30.3.2004 (BT-Drs. 15/2815) auf, sie solle die Bemühungen der IOSCO unterstützen, einen Verhaltenskodex zu entwickeln, der allgemeine Grundsätze zu Integrität, Unabhängigkeit und Transparenz für Kreditrating-Agenturen regelt. Die Agenturen sollen schriftlich festgelegte, strenge und systematische Verfahren für ihre Ratings anwenden, die zu einer gründlichen Analyse der erhältlichen Informationen verpflichten. Ratings sollen laufend beobachtet und auf den neuesten Stand gebracht werden. Die Fraktionen treten dafür ein, dass die Entscheidungen über Ratings unabhängig von politischen oder wirtschaftlichen Interessen und solchen Konflikten getroffen werden, die sich aus der Eigentümerstruktur der Agentur oder anderen Dienstleistungen derselben oder auch aus finanziellen Interessen der Angestellten ergeben können. Die Agenturen sollten über interne organisatorische Regelungen verfügen, aufgrund derer Interessenkonflikte entweder vermieden oder zumindest entschärft und offengelegt werden. Ratings sollten zudem nicht durch Geschäftsbeziehungen zu einem Emittenten berührt und ebenso wenig aus Gründen beendet werden, die nicht mit der Ratingprüfung selbst zusammenhängen. Verfahren und Aktualität der Daten müssten transparent sein, betonen die Fraktionen weiter. Verfahrensänderungen bei der Bewertung sollten mit einer gewissen Vorlaufzeit bekannt gemacht werden. Ratings seien überdies zügig zu veröffentlichen. Dem Emittenten müsse vor der Veröffentlichung ein Appellationsrecht eingeräumt werden. Vertraulich gewährte Informationen seien auch vertraulich zu behandeln, heißt es weiter. Schließlich sollten die Agenturen darlegen, wie eine Beurteilung zustande gekommen ist, damit diese vom Markt nachvollzogen werden kann. Die Erfüllung dieser Forderungen soll zu einer Balance führen, die den Wettbewerb zwischen den Rating-Agenturen nicht einschränkt und die Qualität der Ratings nicht negativ beeinflusst. Zu begrüßen wäre es nach Auffassung der Fraktionen außerdem, wenn das bestehende Oligopol durch die Etablierung weiterer Rating-Agenturen beseitigt würde. Ein Eintritt zusätzlicher Unternehmen soll deshalb ohne zu hohe Hürden möglich bleiben.

Am 3. Dezember 2004 beschloss die Task Force der IOSCO nunmehr die sog. Code of Conduct Fundamentals für Rating-Agenturen, die Mindestanforderungen an die Verhaltenskodices der Rating-Agenturen darstellen. Den Agenturen obliegt es jetzt, die Vorgaben der IOSCO zu

erfüllen. Diese sollen nicht rigide oder formalistisch, sondern flexibel angewandt werden, damit sie den verschiedenen rechtlichen und wirtschaftlichen Umständen gerecht werden. Die Fundamentals für Rating-Agenturen regeln die Qualität und Integrität des Rating-Prozesses, die Überprüfung der Ratings, die Unabhängigkeit der Rating-Agenturen sowie die Vermeidung von Interessenkonflikten der Rating-Agenturen und ihrer Mitarbeiter. Zur Sicherstellung der Vorstellungen der IOSCO sollen die Rating-Agenturen eine Stelle, die der eines Compliance Officers ähnelt, einrichten. Zudem finden sich Regeln, wie die Rating-Agenturen vertrauliche Informationen der Auftraggeber handhaben sollen. Hinsichtlich der Methoden des Rating-Prozesses verlangen die Fundamentals Transparenz. Die Rating-Agenturen selbst sollen offen legen, ob und inwieweit sie die Code of Conduct Fundamentals umgesetzt haben.

Dem Auftraggeber eines Ratings ist nunmehr eine „opportunity of clarify any likely factual misperceptions or other matters“ eingeräumt worden. Dem Emittenten ist so die Möglichkeit gegeben, zu dem Rating rechtzeitig Stellung zu nehmen, und zwar ohne dass die Gefahr besteht, dass die Emittenten versuchen, das Rating mit der Rating-Agentur auszuhandeln. Diese Lösung stellt nach allgemeiner Auffassung einen tragfähigen Kompromiss dar. Die Meinungs- und Gestaltungsfreiheit der Rating-Agenturen wird nicht wesentlich eingeschränkt. Diese setzen sich auch nicht dem Vorwurf aus, sie verhandelten die Ratings vor Bekanntgabe noch einmal mit ihren Auftraggebern. Damit sind die Forderungen des Deutschen Bundestages aus seiner Resolution weitgehend erfüllt. Wie bei allen internationalen Verhandlungen waren aber auch bei der Auseinandersetzung um den Verhaltenskodex Zugeständnisse zu machen. Als schwierig erwies sich insbesondere das Problem der Einräumung eines Appellationsrechts der Unternehmen gegenüber den Rating-Agenturen. Der Deutsche Bundestag hatte in seinem Antrag gefordert, sich für die Gewährung eines Appellationsrechts bei den Verhandlungen der IOSCO einzusetzen. Die Forderung nach Einführung des Appellationsrechts blieb bislang aber unerfüllt.

Obgleich man auf der Ebene der IOSCO – Task Force stets bemüht war, ein inhaltlich konkretes Verhaltensregulativ für die Agenturen zu erarbeiten, das auch geeignet sein sollte, den Agenturen die Selbstregulierung zu ermöglichen, blieben zudem auch die Fragen der Durchsetzung und der Sanktionen bei Nichteinhaltung des Verhaltenskodexes ungeklärt.

(Lfd. Nr. 09/05 vom 17.02.2005)

Quellen:

- Anne Strunz-Happe: Externe Rating-Agenturen – Marktregulierung durch Basel II, in: WM 2004, S. 115-120.
- Resolution des Deutschen Bundestages, BT-Drs. 15/2815.
- www.IOSCO.org – Code of conduct fundamentals for credit rating agencies.

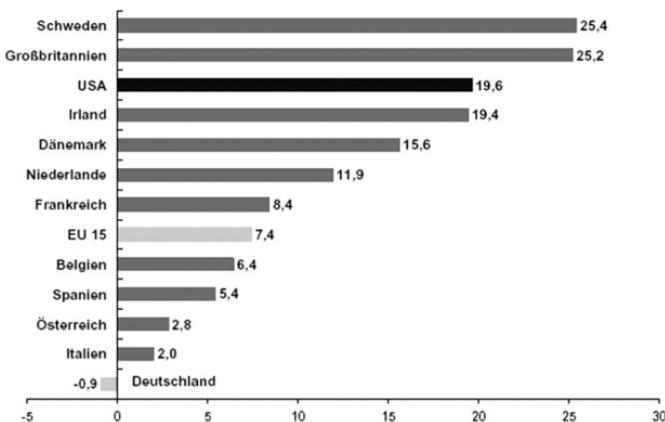
Lohn- und Verteilungsentwicklung in Deutschland

von Dr. Claus-Martin Gaul, Fachbereich V

Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Diskussion über „das Ende der Lohnzurückhaltung“ stellt sich die Frage, wie sich die Arbeitsentgelte der abhängig Beschäftigten in Deutschland in den letzten Jahren entwickelt haben, welche Folgen dies für die Einkommensverteilung zwischen den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital gehabt hat und wie sich die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft in diesem Punkt im europäischen Vergleich darstellt.

Die folgende Abbildung stellt die Entwicklung der Reallöhne für ausgewählte Länder im Zeitraum 1995 – 2004 dar. Die jährlichen Steigerungsraten der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte wurden unter Berücksichtigung der Verbraucherpreisindizes zusammengefasst.

Entwicklung der Reallöhne 1995 - 2004 in %



Quelle: http://www.boeckler.de/pdf/pm_ta_2005_06_13.pdf Stand: 15.06.2005

Basierend auf: European Commission. European Economy 2/2005. Economic forecasts, Spring 2005. S. 127.

Die Entwicklung der deutschen Reallöhne zwischen 1995 und 2004 blieb weit hinter dem europäischen Durchschnitt zurück und bildet das Schlusslicht innerhalb der Vergleichsgruppe. Als einziges Land weist Deutschland sogar einen leicht sinkenden Reallohn im Verlauf der letzten 10 Jahre auf. Trotz niedriger Preissteigerungsraten übertrafen diese insgesamt die leichten Nominallohnanstiege. Bis 2003 waren die Reallöhne zumindest nicht gesunken. Der in Deutschland gezahlte durchschnittliche Bruttostundenlohn lag 2003 bei 20 €, 1996 hatte er bei 17 € gelegen. 2004 ergab sich eine nominale Steigerung um lediglich 0,1 %, so dass der Anstieg der Verbraucherpreise um 1,6 % zu einer Verringerung der Reallöhne um 1,5 % führte. Insgesamt ergab sich somit ein Rückgang der Reallöhne um 0,9 % im Vergleich zu 1995. Neben den zwischen den Tarifparteien vereinbarten geringen Lohnsteigerungen machte sich hier die Kürzung von Einmalzahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld bemerkbar. Die hohe Arbeitslosigkeit führte auch im Bereich der nicht tarifvertraglich geregelten Beschäftigung zu einem tendenziellen Absinken der Stundenlöhne. Spitzenreiter bei der Reallohnentwicklung der letzten 10 Jahre waren Schweden und Großbritannien mit Steigerungsraten von über 25 %. Der Durchschnitt der EU 15 lag bei +7,4 %.

Eine eng mit der Reallohnentwicklung verbundene Frage ist die Verteilung des Volkseinkommens zwischen den Faktoren Arbeit und Kapital. Dazu weist das Statistische Bundesamt die so genannte Bruttolohnquote aus, die den Anteil der Arbeitnehmerentgelte am Volkseinkommen angibt. Diese ist bis 2003 gegenüber 1996 leicht von 72,8 % auf 72,0 % gesunken. Für das erste Halbjahr 2004 deutet sich ein nochmals niedrigerer Wert an. Mit der moderaten Entwicklung der Reallöhne stieg der Anteil der Gewinn- und Vermögenseinkommen am Volkseinkommen leicht an, auf 28,0 % im Jahr 2003. Diese Verteilungsentwicklung relativiert sich, wenn man berücksichtigt, dass die Lohnquote in der alten Bundesrepublik im Jahr 1990 noch unter 70 % lag. Theoretisch müsste die Bruttolohnquote bei den gängigen Annahmen über die gesamtwirtschaftliche Produktionsfunktion unabhängig von der Reallohnentwicklung konstant sein, da ein niedrigerer Lohn durch eine höhere Beschäftigung kompensiert wird.

Mehr Aufschluss über die tatsächliche Verteilungssituation geben die Nettoanteile der Arbeitsentgelte und Gewinn- und Vermögenseinkommen nach der öffentlichen Umverteilung (siehe Tabelle S. 257 oben).

Es zeigt sich, dass der seit 1995 größer werdende Anteil der Sozialleistungen am verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte zulasten des Anteils der Nettoarbeitsentgelte geht, während der Anteil des Nettoeinkommens des Faktors Kapital deutlich zulegen konnte und sogar

Jahr	Verfügbares EK in Mrd. Euro	Nettolöhne und -gehälter	Monetäre Sozial- leistungen	Netto Gewinn- u. Vermögens- einkommen
1990 (West)	783,7	48,5 %	24,8 %	29,7 %
1995	1142,7	46,5 %	24,9 %	28,6 %
2003	1389,8	42,5 %	26,9 %	30,1 %

Wegen Korrekturposten ergibt die Summe der Spalten 3 bis 5 nicht genau 100 %!

Quelle: WSI Mitteilungen 11/2004, S. 584.

über demjenigen des Jahres 1990 in der alten Bundesrepublik liegt. Der Faktor Kapital konnte seine Verteilungssituation gegenüber dem Faktor Arbeit in den letzten zehn Jahren also verbessern. Der Grund dafür ist aber angesichts der nahezu unveränderten Bruttolohnquote weniger in der moderaten Reallohnentwicklung zu sehen. Vielmehr ist für diese Entwicklung die sinkende durchschnittliche Belastung der Gewinn- und Vermögenseinkommen mit direkten Steuern und Sozialbeiträgen verantwortlich, die bis 2003 auf 9 % im Vergleich zu 12,8 % im Jahr 1990 gesunken ist, während sich im selben Zeitraum die Belastung der Löhne und Gehälter von 30,4 % auf 35,1 % erhöhte.

Die Verteilungssituation des Faktors Arbeit in Deutschland hat sich in den letzten 10 Jahren zwar leicht verschlechtert, doch haben sich die Arbeitskosten im internationalen Vergleich günstig entwickelt.

Durchschn. Arbeitskosten versch. Länder pro Stunde im Bereich „Industrie und Dienstleistungen“, in Euro

	1996	2002
Deutschland	24,3	26,9
Großbritannien	14,2	25,2
Schweden	23,1	28,7
Polen	3,0	5,3

Quelle: Eurostat. Statistik kurz gefasst. Bevölkerung und soziale Bedingungen. 9/2004, S. 2.

Aufgrund der langsamen Reallohnentwicklung konnte Deutschland seine Wettbewerbsfähigkeit bei den Arbeitskosten in den letzten Jahren deutlich steigern. In der Entwicklung der Jahre 2003 und 2004 wird dies noch deutlicher. Länder wie Großbritannien, Schweden, Dänemark

oder Frankreich weisen mittlerweile höhere Arbeitskosten pro Stunde aus als Deutschland. In den neuen Mitgliedsländern der EU wie Polen liegen die Arbeitskosten noch deutlich niedriger, doch die dort herrschenden Steigerungsraten lassen vermuten, dass sich diese Lücke in den kommenden Jahrzehnten verkleinern wird.

(Lfd. Nr. 43/05 vom 27.06.2005)

Quellen:

- European Commission. European Economy 2/2005. Economic forecasts, Spring 2005.
- Eurostat. Statistik kurz gefasst. Bevölkerung und soziale Bedingungen. 9/2004.
- Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (WSI). Mitteilungen 11/2004.
- Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2004.

Bankgeheimnis

von Bernhard Krawietz, Benjamin von Engelhardt, Fachbereich IV

Das Bankgeheimnis ist das Recht und die Verpflichtung der Kreditinstitute, Auskünfte über ihre Kunden zu verweigern. Diese Geheimhaltungsverpflichtung ist international unterschiedlich stark ausgeprägt, wobei insbesondere die **staatlichen Auskunftsmöglichkeiten** stark differieren. So gibt es in den USA, Frankreich und Holland grundsätzlich kein Bankgeheimnis gegenüber dem Staat.

In Deutschland ist das Bankgeheimnis im Wesentlichen **vertraglich** zwischen der Bank und dem Kunden vereinbart (Nr. 2 Allgemeine Geschäftsbedingungen der Banken) und in § 30a Abgabenordnung (AO) für das Steuerrecht gesetzlich anerkannt. Eine verfassungsrechtliche Grundlage des Bankgeheimnisses wird in der Literatur überwiegend in dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 I, 1 I GG) und anderen Grundrechten festgemacht, zum Teil aber auch abgelehnt. Die grundrechtliche Verankerung führt dazu, dass Einschränkungen des Bankgeheimnisses und die Möglichkeiten des Staates, von den Kreditinstituten Auskunft zu verlangen, einer gesetzlichen Grundlage bedürfen.

Die vertragliche Vereinbarung zwischen der Bank und dem Bankkunden verpflichtet die Bank, alle Tatsachen und Wertungen, von denen

sie geschäftlich Kenntnis erlangt hat, geheim zu halten, also insbesondere Kontodaten, Depotbestände, Zinseinkünfte, Verbindlichkeiten und Zahlungsverhalten. Von dieser Verpflichtung kann der Kunde die Bank entbinden und z. B. zu einer sog. Bankauskunft oder der Mitteilung an die Schufa einwilligen, was er machen wird, wenn dies für seine Geschäfte z. B. mit anderen Banken notwendig ist.

In der aktuellen Diskussion steht allerdings nicht die zivilrechtliche Dimension des Bankgeheimnisses, sondern die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten, in denen staatliche Stellen von den Banken Auskunft verlangen können, ohne dass der Kunde zustimmen muss. Am 1. 4. 2005 ist das „Gesetz zur Förderung der Steuerehrlichkeit“ in Kraft getreten, durch das die Finanzbehörden über die bestehenden Auskunftsmöglichkeiten hinaus zum automatisierten Abruf von Kontodaten berechtigt wurden.

Durchbrechung des Bankgeheimnisses im Strafrecht

Die Staatsanwaltschaft und das Strafgericht können in jedem Strafverfahren Bankangestellte als Zeuge vernehmen. Anders als Rechtsanwälte, Geistliche oder Ärzte kann ein Bankangestellter die Aussage nicht aufgrund einer Schweigepflicht verweigern. Darüber hinaus kann die Staatsanwaltschaft Geschäftsunterlagen beschlagnahmen und Banken durchsuchen. Die Bank ist wiederum selbst zur Anzeige verpflichtet, wenn sie den Verdacht hat, dass ein Kunde versucht, Geld aus Straftaten über eines ihrer Konten „rein zu waschen“. Im Zivil-, Arbeits-, Sozial- und Verwaltungsprozess kann sich der Bankangestellte dagegen auf das Bankgeheimnis berufen und die Aussage verweigern.

Durchbrechung des Bankgeheimnisses im öffentlichen Recht

Die **Aufsichtsbehörden der Banken** (insb. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und Deutsche Bundesbank) können umfassend bzw. in bestimmten Bereichen Auskünfte verlangen (§ 44 Kreditwesengesetz und §§ 4, 16 Wertpapierhandelsgesetz), wobei sie dabei selbst wiederum zur Verschwiegenheit verpflichtet sind. Mit dem **Tod des Bankkunden** besteht die Pflicht der Bank zur Geheimhaltung grundsätzlich gegenüber den Erben fort, die Bank muss aber dem Finanzamt über das Vermögen des Verstorbenen berichten (§ 33 Erbschaftssteuergesetz).

Komplizierter und aktuellen Veränderungen unterworfen ist dagegen das **Recht der Finanzbehörden, Auskünfte im Verfahren der allgemeinen Steuererhebung** zu verlangen. Im Grundsatz hat gem. § 30a AO auch der Fiskus auf das Bankgeheimnis besondere Rücksicht zu neh-

men, darf jedoch gem. § 30a Abs. 5 Abs. 1, 93 AO von den Kreditinstituten Auskünfte über den für die Steuererhebung erheblichen Sachverhalt verlangen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Steuererhebung gleichmäßig und gerecht erfolgen muss und die Steuerbehörden sich daher nicht nur auf die Angaben der Steuerpflichtigen verlassen können.

Das Bankgeheimnis hindert also nicht die Auskunftserteilung an den Fiskus schlechthin. Dass er trotzdem „besondere Rücksicht“ auf das Bankgeheimnis zu nehmen hat, äußert sich in Besonderheiten gegenüber den Auskunftsmöglichkeiten, die der Fiskus bei Beteiligten hat, die sich – weil sie keine Bank sind – nicht auf das Bankgeheimnis berufen können. So darf sich eine Finanzbehörde nur dann an das Kreditinstitut wenden, wenn ein Auskunftersuchen an den Steuerpflichtigen selbst nicht zum Ziel führt oder keinen Erfolg verspricht. Außerdem darf die Finanzbehörde nicht „ins Blaue hinein“ ermitteln, sondern nur zielgerichtet und aus bestimmtem Anlass, z. B. einer Anzeige. Auch dürfen die Finanzbehörden nicht routinemäßig die Daten einer Außenprüfung des Kreditinstitutes mit den Steuererklärungen der Kunden des Kreditinstitutes vergleichen. Normalerweise, d. h. soweit keine Banken beteiligt sind, darf der Fiskus dagegen die Erhebungen aus Steuerprüfungen verschiedener Steuerpflichtiger miteinander vergleichen, um Ungeheimtheiten aufzudecken.

Seit dem 1. 4. 2005 neu eingeführt ist die Möglichkeit der Finanzbehörden, **automatisiert Daten aus Dateien abzurufen**, die die Kreditinstitute seit 1. 4. 2003 führen müssen (§§ 93 Abs. 7, 93b AO). Die Finanzbehörden können so Informationen über Konto- und Depotnummern, Tag der Errichtung und Auflösung der Konten und den Namen des Inhabers und Verfügungsberechtigten (die sog. Stammdaten), nicht aber von Kontoständen und -bewegungen erhalten. Der automatisierte Abruf ist notwendig, wenn die Finanzbehörde keine gezielte Anfrage an ein Kreditinstitut richten kann, weil sie nicht weiß, welche Konten der Steuerpflichtige bei welchen Kreditinstituten hat. Zum Schutz des Steuerpflichtigen erfährt dabei das Kreditinstitut nicht von dem Abruf der Daten, da dieses sonst negative Schlussfolgerungen aus dem Datenabruf ziehen könnte. Der Betroffene ist dagegen im Nachhinein von dem Abruf zu benachrichtigen, was ihm eine rechtliche Überprüfung der Maßnahme ermöglichen soll (dies ist nicht gesetzlich geregelt, ergibt sich aber aus einer Verwaltungsanweisung). Im Übrigen gelten die gleichen Einschränkungen wie bei den bisherigen Auskunftersuchen. Die Finanzbehörden können also weiterhin nicht ohne Anlass oder flächendeckend für alle Steuerpflichtigen diese Daten abrufen.

Darüber hinaus ist in allen **anderen Bereichen, in denen Leistungen des Staates von Einkommensverhältnissen abhängig** sind, die Finanzverwaltung berechtigt, diese Kontodaten automatisiert abzurufen und der jeweilig zuständigen Behörde (Sozialamt, BAföG-Amt etc.) zur Verfügung zu stellen (§ 93 Abs. 8 AO), wenn deren eigene Ermittlungen nicht zum Ziel geführt haben oder keinen Erfolg versprechen.

Der gegen diese Regelung beim Bundesverfassungsgericht eingelegte Antrag auf einstweilige Anordnung, mit dem ihr Inkrafttreten verhindert werden sollte, wurde zurückgewiesen. Die Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz ist noch nicht entschieden.

Die FDP-Fraktion hat am 9. 3. 2005 einen Antrag zur Abschaffung des automatisierten Datenabrufs gestellt. Der Antrag CDU/CSU-Fraktion vom 19.4.2005 enthält dagegen die Begrenzung des Kontenabrufs auf das „unbedingt notwendige Maß“ und die gesetzliche Normierung der nachträglichen Unterrichtungspflicht. Auch über diese Anträge wurde bisher noch nicht entschieden.

(Lfd. Nr. 51/05 vom 18.07.2005)

Quellen:

- Bundesministerium der Finanzen: Fragen und Antworten zur Einführung der Kontenabrufmöglichkeit der Finanzbehörden ab 1. April 2005, http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_02/nn_106/DE/Aktuelles/007.html [Abruf 13. 7. 2005].
- Kümpel, Siegfried, Bank- und Kapitalmarktrecht, 3. Auflage 2004.
- Stumpe, Tarek-Dominic, Neue Ermittlungsmöglichkeiten der Finanzbehörden, Steuer & Studium 2005, S. 237–241.
- BVerfG, 1 BvR 2357/04 vom 22.3.2005, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20050322_1bvr235704.html [Abruf 13. 7. 2005].
- Antrag der FDP-Fraktion zur Wiederherstellung des Bankgeheimnisses vom 9. 3. 2005, BT-DS 15/5043
- Antrag der CDU/CSU-Fraktion zur Nachbesserung der Vorschriften zum Kontoabruf vom 19. 4. 2005 , BT-DS 15/5334.

Öffentlich-private Partnerschaft

von Josef Kestler, Stefanie Raschke, Fachbereich VII

Am 8. September 2005 ist das „Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich-Private Partnerschaften“ in Kraft getreten (BGBl. I S. 2676). Der Begriff Öffentlich-Private Partnerschaft ist im **ÖPP-Beschleunigungsgesetz** selbst nicht definiert. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs sind darunter jedoch die vielfältigen Möglichkeiten der kooperativen Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und privatwirtschaftlichen Unternehmen beim Entwerfen, bei der Planung, der Erstellung, der Finanzierung, dem Management, dem Betreiben und dem Verwerten von bislang in staatlicher Verantwortung erbrachten öffentlichen Leistungen zu verstehen. Dies entspricht im Wesentlichen dem wohl bekannteren Begriff **Public Private Partnership** (PPP), mit dem die unterschiedlichsten Erscheinungsformen und Sachverhalte bis hin zur vollständigen Privatisierung öffentlicher Aufgaben bezeichnet werden und mit dem europaweit positive Erfahrungen verbunden werden.

Im Rahmen einer PPP verpflichtet sich ein privates Unternehmen gegenüber der öffentlichen Hand dazu, eine bestimmte Investition durchzuführen und das Investitionsobjekt über einen längeren Zeitraum zu betreiben und zu erhalten. Dadurch werden alternative Finanzierungsprojekte ermöglicht, die in Zeiten akuter Finanznot und einer großen Zahl dringend durchzuführender Infrastrukturprojekte nötig sind. Auf der Grundlage einer **sachgerechten und ausgewogenen Risikoverteilung** zwischen öffentlicher Hand und privatem Unternehmen sollen einerseits die Finanzierungskosten der öffentlichen Hand möglichst gering gehalten und mehr Flexibilität bei der Realisierung von Projekten erreicht werden. Andererseits sollen durch PPP-Projekte die Aufgabenfelder für Privatunternehmen erweitert und bei diesen Anreize für Innovationen geschaffen werden. Ziel ist es, die besten **Kräfte von Verwaltung und Wirtschaft zu bündeln**, um damit Effizienzgewinne zu realisieren. Somit wird auch dem Wirtschaftlichkeitsgebot, an dem sich die öffentliche Verwaltung zu orientieren hat, Rechnung getragen.

In Deutschland kann gegenwärtig im Rahmen von PPP-Projekten im Wesentlichen zwischen den drei folgenden Modellen unterschieden werden:

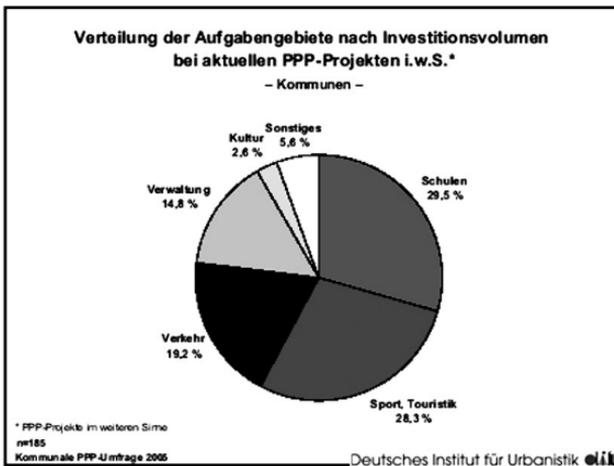
Beim **Betreibermodell** beauftragt die öffentliche Hand einen privaten Betreiber mit dem Bau, der Planung, der Finanzierung und mit dem Betrieb einer Anlage zur Erledigung der Aufgabenstellung. Hier erbringt der private Unternehmer eine genau definierte Leistung gegenüber der öffentlichen Hand, welche ihn auch vergütet. Die Vergütung kann von vornherein festgelegt sein oder sich nach den durch die öffentliche Hand erzielten Einnahmen (Bürger zahlt Gebühren an die öffentliche Hand) richten. (Beispiel: LKW-Maut-System).

Beim **Konzessionsmodell** erteilt die öffentliche Hand dem privaten Anbieter das Vorrecht zur Erbringung einer bestimmten Bau- oder Dienstleistung, die nach Qualität und Quantität einschließlich der Preisgestaltung näher konkretisiert ist. Hier entsteht zwischen privatem Anbieter und dem Nutzer, d.h. einem Dritten, ein direktes Leistungsverhältnis. Die Vergütung erhält der Konzessionär von der öffentlichen Hand. (Beispiele: Warnowquerung in Rostock, Olympiastadion in Berlin).

Das **Kooperationsmodell** basiert auf dem Zusammenschluss von öffentlicher Hand und einem privaten Unternehmen, wobei beide gemeinschaftlich die Leistung erbringen. Bei diesem Modell bleibt meist die öffentliche Hand Vertragspartner gegenüber dem Bürger, legt Gebühren fest und übernimmt die Rechtsdurchsetzung. Das Kooperationsmodell kommt dann in Betracht, wenn keine neuen Anlagen errichtet werden müssen oder wenn sich die Leistung nicht näher bestimmen lässt. (Beispiel: Ausstellungs- und Veranstaltungszentrum NRW-Forum Düsseldorf).

Durch das nun verabschiedete **ÖPP-Beschleunigungsgesetz** kommt mit dem neu eingeführten „Wettbewerblichen Dialog“ ein weiteres, eigenständiges Vergabeverfahren hinzu, welches Ausschreibungs- und Verhandlungselemente verbindet. Ein weiterer Bestandteil des ÖPP-Beschleunigungsgesetzes ist die Änderung des Fernstraßenbau-Privatfinanzierungsgesetzes. Hier findet sich jetzt eine Legaldefinition der Mautgebühr. Damit werden Refinanzierungen beim Fernstraßenbau durch öffentliche Gebühren oder privatrechtliches Entgelt möglich. Weiterhin ist eine Befreiung von der Grunderwerbsteuer vorgesehen, wenn ein Grundstück an eine ÖPP-Projektgesellschaft übertragen wird, dieses weiterhin hoheitlich genutzt wird und eine Rückübertragung an die öffentliche Hand innerhalb eines bestimmten Zeitraums vorgesehen wird. Für diesen Fall greift auch eine Befreiung von der Grundsteuer, wobei es hier nicht, wie bei der Grunderwerbsteuerbefreiung, auf die Herkunft des Grundstückes ankommt.

Mit der Zielsetzung, Impulse zur Verbesserung der PPP-Rahmenbedingungen in Deutschland zu geben und das Entstehen eines PPP-Kompetenznetzwerks in Deutschland zu fördern, wurde durch das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im Juli 2004 eine Arbeitsgruppe – **PPP Task Force** – eingerichtet. Zur Umsetzung dieser Ziele betreut die PPP Task Force Pilotprojekte sowohl auf Bundesebene als auch auf Landes- und Kommunalebene. In Deutschland sind PPP-Infrastrukturprojekte besonders auf kommunaler Ebene, insbesondere in Großstädten, angestiegen. Auch in der Entwicklungspolitik wird die PPP eingesetzt, um die Knappheit der öffentlichen Mittel durch privates Kapital zu kompensieren. So wurden seit 1990 in deutscher Entwicklungszusammenarbeit mehr als 1000 Öffentlich-Private Partnerschaften angestoßen.



(Lfd. Nr. 73/05 vom 06.10.2005)

Quellen:

- Parlamentsmaterialien zum „Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für Öffentlich Private Partnerschaften“ (Bundestags-Drucksachen 15/5668, 15/5859).
- Fabian, Roland/ Farle, Valentina, Bilanzielle Beurteilung von „Public Private Partnerships“ am Beispiel des „A-Modells“, in: Deutsches Steuerrecht 2004, S. 929ff.
- Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 27.07.05, abgerufen am 26. September 2005 im Internet unter www.ppp-bund.de.
- Public Private Partnership Projekte-Eine aktuelle Bestandsaufnahme in Bund, Ländern und Kommunen, Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin, September 2005, im Auftrag der PPP Task Force im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, abgerufen am 26. September 2005 im Internet unter www.difu.de.

Eigenkapitalregeln für Banken: Basel II

von Hans Anton Hilgers, Andreas Erhard, Fachbereich VII

Am 28.9.2005 hat das Europäische Parlament die Richtlinien zur Umsetzung der lange umstrittenen neuen Eigenkapitalregeln für Banken (Basel II) verabschiedet. Nachdem am 11. Oktober 2005 nun auch die EU-Finanzminister in Luxemburg ihre Zustimmung erteilten, steht der Umsetzung des sog. Basel II Abkommens Nichts mehr im Wege. Der Begriff Basel II bezeichnet eine Rahmenvereinbarung über die neue Eigenkapitalempfehlung für Kreditinstitute. Diese Rahmenvereinbarung wurde seit 1999 vom **Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht** erarbeitet und im Juni 2004 veröffentlicht. Ziel dieses Expertengremiums, das sich aus den Zentralbanken und Aufsichtsinstanzen der G-10 Länder sowie Spaniens und Luxemburgs zusammensetzt, war es, die Kapitalanforderungen an Banken stärker als bisher vom eingegangenen Risiko abhängig zu machen. Mit Basel II soll so vor allem die Sicherheit und Solidität der Banken gewährleistet und die Stabilität der Finanzbranche als Ganzes verbessert werden. Darüber hinaus verfolgt die Vereinbarung das Ziel, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer in Europa und international herzustellen.

Die im Moment geltenden internationalen Eigenkapitalregelungen für Banken, der sogenannte Basel I Akkord von 1988, wurde in relativ kurzer Zeit als internationaler Standard in mehr als 100 Ländern etabliert, und ist damit ein grundlegendes Element zur Verbesserung der globalen Stabilität der Finanzmärkte geworden. Die Regelung, die bei Banken eine Mindesthinterlegung von Krediten mit Eigenkapital mit einem pauschalen Prozentsatz von 8 % der Aktiva verlangt, geriet jedoch seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend in die Kritik. Bemängelt wurde vor allem, dass die Regelung einem immer dynamischer werdenden Finanzsystem nicht mehr gerecht würde. Zudem wurde angeführt, dass Risiken der Kreditvergabe einer Bank nur unzureichend abgebildet werden.

Diese bestehenden Defizite sollen mit Basel II nun behoben werden. Der Aufbau von Basel II beruht dabei auf drei Säulen:

- Mindestkapitalanforderungen (Säule 1),
- Bankenaufsichtsrechtliches Überprüfungsverfahren (Säule 2),
- Marktdisziplin und Offenlegung (Säule 3).

Die **erste Säule** baut im Wesentlichen auf den Regelungen von Basel I auf. Eine zentrale Neuerung in Basel II ist nun jedoch die genauere Berücksichtigung der Risiken einer Bank bei der Bemessung ihrer Eigenkapitalausstattung. Hierfür werden drei Risiken herangezogen, nämlich das Kreditrisiko, das Marktrisiko und das operationelle Risiko. Das Kreditrisiko wird dabei anhand von sog. **internen oder externen Ratings** bestimmt. Nach diesen Ratings wird die Ausfallwahrscheinlichkeit der Bonität eines kreditsuchenden Unternehmens gemessen. Das externe Rating wird von einer Ratingagentur (bsp.: Moody's, Standard & Poors, Fitch) durchgeführt, wohingegen beim internen Rating das Risiko von der Bank selbst bestimmt wird. Je nach Ausfallwahrscheinlichkeit schwankt dann die Höhe des zu hinterlegenden Eigenkapitals. Neben dem Marktrisiko wurde durch Basel II noch das operationelle Risiko als neue Risikokategorie eingeführt. Dabei handelt es sich um das Risiko direkter oder indirekter Verluste, das sich aus dem Versagen oder der Unzulänglichkeit interner Verfahren, von Mitarbeitern oder Systemen bzw. aus bankexternen Ereignissen ergibt.

Das Bankenaufsichtsrechtliche Überprüfungsverfahren, das die **zweite Säule** von Basel II bildet, verlangt vor allem die Einführung adäquater Risikomanagementsysteme bei Banken und deren Überwachung durch eine Aufsichtsbehörde. Dies bedeutet, dass die Banken die Angemessenheit ihres Eigenkapitals nun auf Grundlage ihrer eigenen bankinternen Risikosteuerungsmethode beurteilen müssen. Die Aufsichtsinstanzen prüfen sodann, ob das von der Bank hinterlegte Eigenkapital ihrem Risikoprofil insgesamt und ihrer Gesamtstrategie entspricht. Die zweite Säule räumt damit den Aufsichtsbehörden bei der Beurteilung der Eigenmittelunterlegung der Banken deutlich mehr Ermessensspielraum als bisher ein.

Das Ziel der **dritten Säule** ist die Stärkung der Marktdisziplin durch die Einführung von Offenlegungsvorschriften. Nach diesen Vorschriften müssen Banken nunmehr detaillierte quantitative sowie qualitative Informationen bezüglich ihres Eigenkapitals, ihrer Risiken und ihres Risikomanagements veröffentlichen. Durch eine solche Offenlegung soll gewährleistet werden, dass andere Marktteilnehmer einen besseren Einblick in das Risikoprofil und die Angemessenheit der Eigenkapitalausstattung einer Bank gewinnen.

Ziel von Basel II ist, wie bereits dargelegt, die Sicherheit und Solidität der Kreditinstitute zu fördern. Um dieses Ziel zu erreichen, muss ein reibungsloses Zusammenspiel der drei genannten Säulen gewährleistet werden. Dies hängt weitgehend davon ab, inwieweit die drei Säulen in

den betroffenen Ländern umgesetzt werden. Mit der Verabschiedung der Richtlinien zur Umsetzung von Basel II scheint nun zumindest innerhalb der EU der Weg geebnet für eine pünktliche Anwendung der neuen Regeln ab dem 1.1.2007. Die USA hingegen werden die Eigenkapitalregeln nicht fristgerecht einführen können. Laut US-Finanzaufsicht wird sich die Einführung von Basel II in den USA auf das Jahr 2008 verschieben.

Welche Auswirkungen die Einführung von Basel II für Banken aber insbesondere für Unternehmen hat, kann im Moment noch nicht abschließend beurteilt werden. Basel II ist jedoch so konzipiert, dass die Mindestkapitalanforderungen des Bankensystems im Durchschnitt unverändert bleiben dürften. Es kann allerdings zu einer Umverteilung des Eigenkapitals zwischen den Banken je nach ihrem tatsächlichen Risiko-profil und ihrer Geschäftstätigkeit kommen.

Für die Kunden gilt generell, dass höhere Risiken höhere Zinsen nach sich ziehen. Muss die Bank aufgrund eines schlechten Ratings mehr Eigenkapital hinterlegen, erhöhen sich dadurch ihre Kosten. Diese gibt sie in Form höherer Kreditzinsen an die Kreditnehmer weiter. Insbesondere für **klein- und mittelständische Unternehmen (KMUs)** sowie für neu gegründete Firmen wurde daher befürchtet, dass sie durch die nunmehr erforderlichen Ratings hinsichtlich Kreditverfügbarkeit und Kreditkosten benachteiligt werden könnten. Da jedoch KMUs ein wichtiger Bestandteil der Volkswirtschaft der EU sind, wurde mit dem Basler Ausschuss eine Einigung dahingehend erzielt, dass für Unternehmen, deren Kredithöhe bei einem Institut nicht höher als 1 Mio. Euro ist, geringere Eigenkapitalunterlegungen verlangt werden. Auch größere Mittelständler (bis zu einem Umsatz von 50 Mio. EUR) erhalten einen Abschlag bei der Gewichtung des Kreditrisikos um bis zu 20%. Im Allgemeinen dürften daher kleine und mittelgroße Unternehmen besser gestellt sein als beim jetzigen System.

(Lfd. Nr. 81/05 vom 01.11.2005)

Quellen:

- Meeh, Gunther/Sattler, Wolfgang, Basel II: Entwarnung für Kreditnehmer, gleichzeitig neue Herausforderungen!, in: Deutsches Steuerrecht 2005, S. 1504 ff. und S. 1545 ff.
- Neue Eigenkapitalanforderungen für Kreditinstitute (Basel II), in: Deutsche Bundesbank Monatsbericht September 2004, S. 75 ff.
- Die Neue Basler Eigenkapitalvereinbarung: Wesentliche Merkmale und Auswirkungen, in: Europäische Zentralbank, Monatsbericht Januar 2005, S. 53 ff.

Zivilrecht – Strafrecht

Gerichtsnahe Mediation

von Dr. Boris Handorn, Fachbereich VII

In der Rechtspflege kennzeichnet der Begriff der Mediation ein Konfliktlösungsverfahren, das von einem Mediator als unabhängigem und neutralem Dritten geleitet wird und das auf eine freiwillige, einvernehmliche und eigenverantwortliche Streitbeilegung zwischen den Beteiligten im Verhandlungswege abzielt.

Mediation ist nur eine der zahlreichen Formen alternativer, d.h. außergerichtlicher Streitbeilegung. Entsprechend ihrer Herkunft aus dem US-amerikanischen Rechtssystem sind die unterschiedlichen Methoden auch als *Alternative Dispute Resolution* (ADR) geläufig. Neben der Mediation zählen hierzu *Negotiation*, *Facilitation*, im weiteren Sinne auch Verfahren vor privaten Schiedsgerichten (*Arbitration*) und zahlreiche Mischformen, die die Vorteile unterschiedlicher Methoden zu kombinieren suchen.

Abgrenzung

Am Ende des staatlichen Gerichtsverfahrens steht typischerweise eine für die Parteien bindende Streitentscheidung durch den gesetzlichen Richter. Auch ein privates Schiedsverfahren nach den §§ 1025 ff. der Zivilprozessordnung zielt in erster Linie auf eine Entscheidung des Rechtsstreits durch die Schiedsrichter ab.

Gegenüber dieser materiellen Rechtsprechung wird die Mediation häufig mit dem Schlagwort „Schlichten statt Richten“ charakterisiert. Eine Schlichtung im engeren Sinne liegt bei der Mediation allerdings nicht vor. Es ist nicht Aufgabe des Mediators, den Parteien ein eigenes Schlichtungs- und Vergleichsergebnis zur Annahme vorzulegen. Die Parteien sollen den neutralen Dritten nicht von ihrer Position überzeugen, damit diese in einem Schlichtungsvorschlag möglichst weitgehend berücksichtigt wird. Vielmehr geht es um eine eigenständige Lösungsfindung und Streitbeilegung durch die Parteien selbst.

Zentrale Aufgabe des Mediators ist es, die Verhandlungen zu strukturieren und zu moderieren. Er hat dabei die hinter den kontroversen Positionen der Parteien stehenden Interessen herauszuarbeiten und damit Lösungswege aufzuzeigen, die für beide Seiten als gewinnbringend

oder zumindest akzeptabel erscheinen. Kennzeichnend ist die am Ende einer erfolgreichen Mediation stehende Verhandlungslösung zwischen den Parteien, die schriftlich festgehalten wird. Dem Mediator kommt, anders als dem staatlichen Richter oder einem privaten Schiedsrichter, keine inhaltliche Entscheidungskompetenz zu.

Gerichtlicher Vorschlag zur außergerichtlichen Streitschlichtung

Unter dem Aspekt der knappen Ressource „Justiz“ rücken verstärkt Alternativen zur Streitentscheidung durch Gerichtsurteil in den Fokus der Gesetzgebung. Nicht nur außerhalb von Gerichtsprozessen, sondern auch bei bereits rechtshängigen Streitsachen verspricht eine gütliche Einigung der Parteien anstelle des „Durchprozessierens“ kürzere Verfahren und eine Entlastung der Gerichte. Für den damit angesprochenen Bereich gerichtsnaher oder gerichtsinthener Serviceangebote zur gütlichen Streitbeilegung wird derzeit die Mediation als zukunftssträchtiger Ansatz angesehen.

Nach geltendem Recht kann das Gericht den Parteien in geeigneten Fällen eine außergerichtliche Streitschlichtung vorschlagen (§ 278 Absatz 5 Satz 2 Zivilprozessordnung, in Kraft seit dem 1.1.2002). Die Gesetzesbegründung nennt die Mediation ausdrücklich als ein mögliches Verfahren. Das Gericht hat danach ein in seinem Ermessen stehendes Vorschlagsrecht. Ein solcher Vorschlag kommt in Betracht, wenn der Rechtsstreit persönlich und sachlich einer gütlichen Einigung zugänglich erscheint. Dabei hat zumindest eine der Parteien mit der Klageerhebung gezeigt, die Lösung des Konflikts nicht mehr im Verhandlungswege suchen zu wollen. Dem Richter kommt hier die Aufgabe zu, den Parteien trotz der bereits bestehenden Konfrontationslage von einem Mehrwert der einverständlichen Streitbeilegung zu überzeugen.

Ein solcher Mehrwert kann sich für die Parteien über den aktuellen Streit hinaus ergeben, wenn sie auch künftig etwa aus geschäftlichen, gesellschaftsrechtlichen oder familiären Gründen miteinander zu tun haben werden. Zudem kann er immer dann bestehen, wenn von einer durch einen Dritten moderierten Verhandlungslösung ein schnelleres Ergebnis, weniger Risiken und geringere Kosten zu erwarten sind.

Für die Parteien ist die Teilnahme an der außergerichtlichen Streitschlichtung freiwillig. Sie können den Vorschlag sanktionslos ablehnen. Solange die Parteien die außergerichtliche Konfliktlösung betreiben, ruht das Gerichtsverfahren.

Vorteile des Verfahrens

Als wesentliche Vorteile der gerichtsnahen Mediation gegenüber der streitigen Entscheidung werden ein Zeitgewinn gegenüber streitig

durchgeführten Prozessen, die Vertraulichkeit des Verfahrens und eine höhere Akzeptanz und Zufriedenheit der Parteien im Hinblick auf das gefundene Ergebnis hervorgehoben.

Auch gegenüber der Möglichkeit, einen Prozessvergleich zu schließen, kann die Mediation in geeigneten Fällen vorteilhaft sein: Anders als der Mediator, dem keinerlei Entscheidungskompetenz zukommt, sieht sich der Richter, wenn er im Prozess auf einen Vergleichsabschluss der Parteien hinwirkt, dem Rollenkonflikt zwischen Vermittler und Entscheider ausgesetzt, was wiederum Einfluss auf das Verhandlungsverhalten der Parteien hat. Das Spannungsverhältnis zwischen Vergleichsförderung und Vergleichsdruck besteht bei der Mediation nicht.

Projektvorhaben gerichtsnahe Mediation

In zahlreichen Bundesländern wird derzeit in Modellprojekten die Erweiterung des gerichtlichen Instrumentariums zur Streiterledigung durch Mediation erprobt. Neben der Entlastung der Gerichte soll langfristig eine stärker selbstverantwortliche Konfliktbewältigung ohne Streitiges Gerichtsverfahren in der deutschen Rechtskultur verankert werden.

Im Rahmen eines auf drei Jahre angelegten Modellprojekts „Gerichtsnahe Mediation in Niedersachsen“ werden seit dem 1. März 2002 an den Amtsgerichten Oldenburg und Hildesheim, den Landgerichten Hannover und Göttingen sowie am Sozial- und Verwaltungsgericht Hannover die Möglichkeiten der Mediation erprobt. Zu Mediatoren ausgebildete Richter bieten unter teilweiser Freistellung von ihren richterlichen Aufgaben die gütliche Beilegung des Rechtsstreits an. Dieses Projekt verfolgt das Ziel, systematisches Erfahrungswissen zu den Abläufen und zu der Leistungsfähigkeit der gerichtsnahe Mediation zu sammeln. Die durchgeführten Verfahren werden hierzu wissenschaftlich begleitet und evaluiert. Die gewonnenen Erfahrungen sollen vor allem in die Aus- und Fortbildung von Juristen einfließen.

In den Ländern Berlin und Hessen bestehen Projekte zur Gerichtsmediation in verwaltungsgerichtlichen Verfahren. In Bayern beginnt 2005 ein Modellversuch „Güterichter“ zur gerichtsinternen Mediation. Weitere Modellprojekte laufen in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz.

(Lfd. Nr. 03/05 vom 19.01.2005)

Quellen und weiterführende Hinweise:

- Projekt Gerichtsnahe Mediation in Niedersachsen, im Internet unter www.mediation-in-niedersachsen.de (abgerufen am 19. 1. 2005),

- Duve, Christian, „Brauchen wir ein Recht der Mediation?“, in: Anwaltsblatt 2004, S. 1-6,
- Monßen, Hans-Georg, Die gerichtsnahe Mediation – Ein Beitrag zu § 278 Abs. 5 S. 2 ZPO, in: Anwaltsblatt 2004, S. 7-11,
- Bundesministerium der Justiz, Themen: Rechtspflege, Mediation/außergerichtliche Streitbeilegung, im Internet unter www.bmj.bund.de (abgerufen am 19. 1. 2005),
- Richter am Amtsgericht Dr. Oliver Elzer, Dokumente zur gerichtlichen oder gerichtlichen Mediation, im Internet unter www.oliverelzer.de/mib.htm (abgerufen am 19. 1. 2005).

Private Limited Company (Ltd.)

Von Hans Anton Hilgers, Judith Scherr, Fachbereich VII

Seit der Europäische Gerichtshof – EuGH – in dem sog. „Überseering“-Urteil entschieden hat, dass eine in einem EU-Mitgliedstaat wirksam gegründete Kapitalgesellschaft in allen anderen Mitgliedstaaten als solche anzuerkennen sei, sind die Gründungszahlen von englischen Limiteds – Ltd. – sprunghaft angestiegen. Die **englische Limited** ist mit der deutschen Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) vergleichbar. Beide Gesellschaftsformen werden vor allem von kleinen und mittelständischen Unternehmen gewählt, die in der Regel privates Kapital eines überschaubaren Personenkreises zusammenschließen wollen. Neben dem englischen kennen beispielsweise noch das irische, maltesische und zypriotische Recht die Gesellschaftsform der Ltd.

Im Fall „Inspire Art“ hat der EuGH entschieden, dass es mit europäischem Recht unvereinbar sei, wenn die Errichtung einer Zweigniederlassung in einem anderen Mitgliedstaat von innerstaatlichen Regelungen für die Gründung von Gesellschaften abhängig gemacht wird. Somit richten sich die gesellschaftsrechtlichen Angelegenheiten einer Ltd. – auch nach Verlegung des Verwaltungssitzes nach Deutschland – nach englischem Recht. Eine nach englischem Recht gegründete Ltd. mit **Verwaltungssitz in Deutschland** gilt hierzulande als Kapitalgesellschaft mit eigener Rechts- und Parteifähigkeit. In der öffentlichen Diskussion wird deshalb die GmbH oftmals als „überholt“ angesehen.

Die Ltd. unterliegt bei der **Gründung** weniger strengen Voraussetzungen als die GmbH. Als Argumente für die Wahl einer Ltd. werden der geringe Bedarf an Startkapital sowie die geringen Gründungskosten

genannt. Im Gegensatz zu dem erforderlichen Stammkapital von 25.000 €, das für die Gründung einer GmbH notwendig ist, ist die Gründung einer Ltd. mit einem **Gründungskapital** von einem englischen Pfund (1,50 €) möglich. Eine Haftungsbeschränkung der Gesellschafter ist so ohne größeren Kapitalbedarf zu erzielen. Zudem sind die Gründungskosten der Ltd. geringer, da der Gesellschaftsvertrag nicht notariell beurkundet werden muss.

Jedoch bringt die Gründung einer englischen Ltd. auch **Pflichten** mit sich, die aufgrund unzureichender Kenntnisse des englischen Rechts oft von den Gesellschaftern unterschätzt werden. Die englischen Vorschriften fordern zum Beispiel, dass die Ltd. eine „registered office“ in England errichten muss, in der die wesentlichen Dokumente aufbewahrt werden und die als Zustellungsadresse dient. Ferner muss ein director (Geschäftsführer) und ein – dem deutschen Recht unbekannter – Company Secretary (Schriftführer) benannt werden. Außerdem sind britische Offenlegungspflichten zu erfüllen, wie die Erstellung eines „annual returns“, welches beim „Companies House“ (vergleichbar dem deutschen Handelsregister) einzureichen ist und Aufschluss über die geschäftlichen Aktivitäten geben soll. Ferner ist ein Jahresabschluss in englischer Sprache inklusive Prüfertestat abzugeben. Die Einhaltung der formalen Vorschriften wird von den britischen Behörden streng überwacht. Ein Verstoß kann eine Löschung der Ltd. zur Folge haben und bewirkt, dass das in England belegene Vermögen der englischen Krone zufällt. Eine Wiedereintragung ist nur mit erheblichem Aufwand möglich.

Auch im deutschen Handelsregister muss eine **Eintragung** erfolgen, wenn die inländische „Zweigniederlassung“ die tatsächliche Hauptniederlassung der englischen Ltd. darstellt.

Die **Haftung der englischen Ltd.** ist – wie bei der GmbH – grundsätzlich auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt. Jedoch ist im englischen Recht – im Gegensatz zum deutschen – die Haftungsbeschränkung nicht gesetzlich festgeschrieben, sondern kann in der Gründungsurkunde durch eine sog. „liability clause“ ausgeschlossen werden. In Krisenzeiten wird jedoch eine Ausnahme von diesem Grundsatz gemacht. Wenn der „director“ nicht alles unternommen hat, um Nachteile für die Gläubiger zu vermeiden und er die Chance zur Insolvenzvermeidung nicht genutzt hat, haftet der director mit seinem Privatvermögen.

Aufgrund der umfangreichen **Publizitätspflichten** und der strengen persönlichen Haftung von Geschäftsführer und Gesellschaftern, sind

die Gläubiger einer englischen Ltd. nicht völlig schutzlos. Gläubiger deutscher Firmen werden durch die gesetzlichen Regelungen geschützt, in England und den USA entspricht es gängiger Finanzierungspraxis, sich im Wege vertraglicher Vereinbarungen abzusichern.

Somit muss bei einer Gründung einer englischen Ltd. genau abgewogen werden, ob die Einsparungen bei der Gründung nicht durch höhere **Folgekosten** kompensiert werden. Kleinen und mittleren Unternehmen wird zumeist aufgrund des zusätzlichen Aufwandes davon abgeraten. Große Kapitalgesellschaften und internationale Konzerne verfügen über die nötige Infrastruktur, um eine englische Ltd. zu gründen, jedoch haben sie regelmäßig mit der für eine GmbH erforderliche Mindestausstattung keine Schwierigkeiten.

Eine englische Ltd. kann auch – statt einer GmbH – als Komplementärin an einer Kommanditgesellschaft (KG) beteiligt werden. Die Haftung der Kommanditisten einer Ltd. & Co. KG lässt sich wie bei jeder KG auf die im Handelsregister eingetragene Kommanditeinlage begrenzen.

Die Rechtsform der GmbH mit seinem Konzept eines gesetzlichen Mindestkapitals hat sich – mit Ausnahme der Länder des Common Law – weit verbreitet. Frankreich hat 2004 den Grundsatz der Kapitalerbringung aufgegeben. Zeitungsberichten zufolge hat auch das Bundesjustizministerium einen internen Entwurf, der die Gründung einer „**Ein-Euro-GmbH**“ ermöglichen soll, erstellt. Es bleibt abzuwarten, ob nun tatsächlich ein „Wettbewerb der Rechtsordnungen“ zwischen den Gesellschaftsformen – wie es der Bundesgerichtshof in seinem Beschluss vom 30.3.2000 (VII ZR 370/98) formulierte – stattfinden wird.

(Lfd. Nr. 22/05 vom 19.04.2005)

Quellen:

- Happ, Wilhelm/Holler, Lorenz, „Limited“ statt GmbH? – Risiken und Kosten werden gerne verschwiegen, DStR 2004, Seite 730 – 736.
- Lutter, Marcus, Zur Entwicklung der GmbH in Europa und in der Welt, GmbH-Rundschau 2005, S. 1 – 3.
- Westermann, Peter, Die GmbH in der nationalen und internationalen Konkurrenz der Rechtsform, GmbH-Rundschau 2005, S. 4 – 16.
- „Ein-Euro-GmbH soll erlaubt werden“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 09.02.2005.

„Deal“ im Strafprozess

von Hans Anton Hilgers, Judith Scherr, Fachbereich VII

Vor oder außerhalb der Hauptverhandlung getroffene Absprachen zwischen Strafverfolgungsorganen und dem Beschuldigten mit dem Ziel eine abgesprochene **Verfahrensgestaltung oder -beendigung** zu erlangen, gewinnen zunehmend an Bedeutung. Der sog. „Deal“ ist ein nicht mehr hinwegzudenkendes Verfahrensinstrument und kann als eigenständiges Institut des Strafverfahrensrechts eingestuft werden. Inhalt der verfahrensbeendenden Absprachen ist meist die **Zusage einer Strafmilderung** oder eine relativ konkrete Festlegung des Strafmaßes seitens des Gerichts gegen die Abgabe eines **Teil- oder Vollgeständnisses** durch den Angeklagten. Vor allem bei komplizierten Sachverhalten werden oftmals verfahrensbeendende Absprachen getroffen – oder wie in den Medien, aber auch in der Fachliteratur vielfach formuliert – ein „Deal“ geschlossen, um das Verfahren schneller abschließen zu können. Die Strafprozessordnung enthält keine expliziten Regelungen zu **verfahrensbeendenden Absprachen**.

§ 153 a Strafprozessordnung (StPO) regelt nur, dass ein Verfahren durch **Einstellung** beendet werden kann, wenn der Angeklagte die von der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht erteilten **Auflagen und Weisungen** erfüllt hat. Hier ist – wie beim Abschluss eines „Deals“ – der Kontakt zwischen den Verfahrensbeteiligten und dem Gericht erforderlich. Allerdings ist die Sach- und Rechtslage eine andere, denn bei der Einstellung des Verfahrens nach § 153 a StPO wird das **öffentliche Interesse an der Strafverfolgung** durch Erbringung einer Gegenleistung – beispielsweise durch **Wiedergutmachung** des entstandenen Schadens – kompensiert. Hintergrund von verfahrensbeendenden Absprachen ist hingegen der Gedanke „mildere Strafe gegen Geständnis“. Aus § 153 a StPO lässt sich somit kein Argument für die Zulässigkeit von „Deals“ herleiten.

Argumente gegen die Zulässigkeit von verfahrensbeendenden Absprachen bietet die Strafprozessordnung jedoch genug. Eine heimlich außerhalb der Hauptverhandlung getroffene Absprache verstößt unter anderem gegen das **Prinzip der Öffentlichkeit** des Verfahrens und gegen den **Mündlichkeitsgrundsatz**. Zudem können die **Anwesenheits- und Mitwirkungsrechte** der Prozessbeteiligten verletzt werden, vor allem wenn nicht alle an der Absprache mitgewirkt haben. Ferner birgt eine Absprache die Gefahr in sich, dass der Angeklagte nur noch als

„Objekt“ eines Verfahrens zwischen Richter, Staatsanwaltschaft und Verteidigung behandelt wird.

Mit seiner Entscheidung vom 03. März 2005 hat der Große Senat für Strafsachen des Bundesgerichtshofs die Voraussetzungen der **Zulässigkeit von Urteilsabsprachen** festgelegt. Im Einklang mit der bisherigen Rechtsprechung der Senate des Bundesgerichtshofs sind **Absprachen grundsätzlich zulässig**. Angesichts der hohen Belastung der Strafjustiz sind verfahrensbeendende Absprachen notwendig, um die Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege aufrechtzuerhalten. Die „Deals“ müssen sich allerdings an die durch Verfassung und Strafprozessordnung gesetzten Grenzen halten und die Verfahrensgrundsätze wahren. Dazu gehören insbesondere der **Grundsatz des fairen Verfahrens**, das **Gebot der bestmöglichen Sachaufklärung** und die **Schuldangemessenheit** der Strafe. Ferner muss das Gericht das Geständnis des Angeklagten sorgfältig prüfen. Der Schuldspruch ist keinem „Deal“ zugänglich. Der Angeklagte darf auch nicht zu einer Urteilsabsprache gedrängt werden, indem ihm für den Fall seiner Ablehnung der vom Gericht vorgeschlagenen Absprache mit einer unangemessenen hohen Strafe gedroht wird. Ferner darf das Gericht nicht an einer Erklärung des Angeklagten, er würde auf die Einlegung von Rechtsmitteln verzichten, mitwirken.

Insbesondere ist nach jedem Urteil, dem eine Urteilsabsprache zugrunde liegt, der Angeklagte neben der gesetzlich vorgeschriebenen **Rechtsmittelbelehrung** stets auch darüber zu belehren, dass er ungeachtet der Absprache in seiner Entscheidung frei ist, Rechtsmittel einzulegen (**qualifizierte Belehrung**). Das gilt selbst dann, wenn die Absprache einen Rechtsmittelverzicht nicht zum Gegenstand hatte. Der nach einer Absprache erklärte Verzicht auf die Einlegung eines Rechtsmittels ist unwirksam, wenn der Angeklagte nicht qualifiziert belehrt worden ist.

Der Große Senat hat an den Gesetzgeber appelliert, die Zulässigkeit und gegebenenfalls die Voraussetzungen und Begrenzungen von Urteilsabsprachen zu regeln. Die Grenze der richterlichen Rechtsfortbildung sei erreicht und die Gestaltung des Strafverfahrens primär Aufgabe der Legislative.

In der Literatur werden primär drei gesetzliche Regelungsmöglichkeiten von Absprachen diskutiert. Zum einen wird vorgeschlagen, **jegliche Absprachen im Strafverfahren zu untersagen**. Kritiker wenden dagegen ein, dass in einigen Verfahren Abreden durchaus sachgerecht seien

– so beispielsweise, um Opfern von Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung eine Aussage zu ersparen. Ein zweiter Vorschlag zielt nach dem Vorbild einiger ausländischer Rechtsordnungen auf ein **echtes konsensuales Verfahren** neben dem bisherigen Amtsverfahren ab. Der Angeklagte kann nach Eröffnung des Hauptverfahrens bis zum Beginn seiner Vernehmung zur Sache in der Hauptverhandlung eine unwiderrufliche Erklärung abgeben, dass er den in der Anklageschrift erhobenen Vorwurf der Begehung der Straftat einräumt. Bei Verurteilung darf höchstens die Hälfte des für die angeklagten Straftatbestände gesetzlich angedrohten Höchstmaßes anerkannt werden. Vorteil dieser Regelung ist, dass die Strafhöhe nicht vom Verhandlungsgeschick der Beteiligten abhängt, sondern klar berechenbar wäre. Als dritte Möglichkeit wird vorgeschlagen, die oben dargestellten Grundsätze, die der Große Senat in seinem Urteil aufgestellt hat, in Gesetzesform zu gießen. Dies sieht der **„Diskussionsentwurf für eine Reform des Strafverfahrens“** der Fraktionen der SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN vor.

Pressemitteilungen zufolge wird im Bundesjustizministerium an einer Reform der Strafprozessordnung gearbeitet, die auch eine Regelung zu den sog. „Deals“ enthalten soll.

(Lfd. Nr. 32/05 vom 26.05.2005)

Quellen:

- Beschluss des Großen Senats für Strafsachen des Bundesgerichtshofs vom 03.03.2005, – GSSt 1/04 – NJW 2005, 1440 ff.
- Meyer-Goßner, Lutz, Gesetzliche Regelung der „Absprachen im Strafprozess“?, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2004, 187 ff.
- Pressemitteilung der Beck-Aktuell-Redaktion vom 20.04.2005, Zypries will BGH-Urteil zum „Deal“ in Strafprozessreform umsetzen.
- Diskussionsentwurf für eine Reform des Strafverfahrens der Fraktionen der SPD und Bündnis 90 / DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag und des Bundesministerium der Justiz vom Februar 2004, Der Strafverteidiger (StV) 2004, S. 228 ff.
- Beulke, Werner, Strafprozessrecht, 4.Auflage 1999, Rdnr. 394 ff.

Verfahren der alternativen Streitbeilegung

von Hans Anton Hilgers, Judith Scherr, Fachbereich VII

Verfahren der alternativen Streitbeilegung (**Alternative Dispute Resolution**) kommen in Deutschland und in Europa zunehmende Bedeutung zu. Sie bieten die Möglichkeit, Streitigkeiten **schnell, unbürokratisch** und **kostengünstig** beizulegen und entlasten zudem die Gerichte. Durch die Vereinfachung des grenzübergreifenden Zugangs zu Rechtsmitteln wie der Schlichtung wird das Vertrauen der EU-Bürger in das Funktionieren des Binnenmarktes gestärkt. Die Europäische Kommission hat die Vorteile derartiger Verfahren zur **alternativen Streitbeilegung** schon früh erkannt und gefördert.

SOLVIT (Internal Market Problem Solving Network)

Seit Ende Juli 2002 gibt es im Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit eine Streitschlichtungsstelle (sog. SOLVIT-Stelle), an die sich Bürger und Unternehmer bei Problemen mit dem EU-Binnenmarkt wenden können. SOLVIT (<http://europa.eu.int/solvit/site/>) ist ein Online-Netzwerk, um **Bürgern und Unternehmern zu helfen**, wenn **EU-Vorschriften durch Behörden** eines anderen EU-Mitgliedstaates nicht oder falsch angewandt werden.

Das SOLVIT-Verfahren ist ein **informelles Verfahren**, in dem innerhalb von 10 Wochen eine praktische Lösung erarbeitet werden soll. Die lokale SOLVIT-Stelle prüft zunächst den Antrag und gibt ihn dann in eine **Online-Datenbank** ein. Der Antrag wird automatisch an die SOLVIT-Stelle des betroffenen Mitgliedstaates weitergeleitet, die dann die Federführung übernimmt und versucht, das Problem zu lösen. Die ausgehandelten Vorschläge sind für den Antragsteller nicht bindend. Wenn der Lösungsvorschlag dem Antragsteller nicht annehmbar erscheint, ist der Weg zu einem nationalen Gericht oder eine offizielle Beschwerde bei der Europäischen Kommission möglich. Die Einreichung einer Beschwerde bei SOLVIT hat keinerlei **Auswirkung auf Fristen**. Der Antragsteller sollte die notwendigen Vorkehrungen treffen, um gegebenenfalls **Rechtsansprüche** fristgerecht geltend machen zu können. Nach einer von der Europäischen Kommission veröffentlichten Statistik konnten bislang in 75 % aller Fälle die SOLVIT-Stellen eine außergerichtliche Lösung erzielen. Zwei Drittel der Beschwerden hatte die Anerkennung von **Berufsqualifikationen**, den **Marktzugang** für Produkte oder Probleme der **sozialen Sicherung** zum Gegenstand.

Clearingstelle Deutschland (Deutsche Verbindungsstelle für Schlichtung)

Eine weitere Institution, die außergerichtliche Streitschlichtungen ermöglicht, ist die Deutsche Verbindungsstelle für Schlichtung (<http://www.euroinfo-kehl.com>). Sie ist bei dem 1993 in Kehl gegründeten Verein „**Euro-Info-Verbraucher e.V.**“ (www.euroinfo-kehl.de) angesiedelt und betreibt die außergerichtliche Beilegung von grenzüberschreitenden Streitigkeiten zwischen **Verbrauchern und Unternehmern** aus verschiedenen Mitgliedstaaten. Das **Europäische Netz für die außergerichtliche Beilegung grenzübergreifender Verbraucherrechtsstreitigkeiten (European Extra-Judicial Network – EEJ-Net)** (<http://www.eejnet.org/>), vernetzt die Schlichtungsstellen aller EU-Mitgliedstaaten. Ziel des Netzwerkes ist der Informationsaustausch und die Unterstützung von **Verbrauchern**, um eine vereinfachte Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten mit Gewerbetreibenden in den Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

Ombudsmann.de

Ombudsmann.de (www.ombudsmann.de) ist eine neutrale, unabhängige und kostenlose Schlichtungsstelle für Streitigkeiten über **Internetkäufe** und steht den deutschen Verbrauchern seit Ende 2003 zur Verfügung. Träger des deutschen Ombudsmanns ist die Verbraucherinitiative e.V., wobei das Projekt anteilig und zeitlich befristet von der Europäischen Kommission und dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft finanziert wird. Die Dienste des Ombudsmanns können von **Verbrauchern mit Wohnsitz in Deutschland** in Anspruch genommen werden, wenn eine außergerichtliche Schlichtung eines Streits über Rechte und Pflichten aus einem Internet-Kauf bei einem Unternehmen in der EU gewünscht wird. Ziel ist, das Verfahren innerhalb von ca. 4 Wochen abzuschließen. Auch dieses Verfahren hat keinerlei Auswirkung auf laufende Fristen. Das Schlichtungsverfahren besteht aus zwei Stufen: in der ersten Stufe, dem sog. **Einigungsverfahren**, versucht der Ombudsmann den Sachverhalt aufzuklären und eine gütliche Einigung zwischen den Parteien herzustellen. Misslingt dies, bietet der Ombudsmann den Parteien in einer zweiten Stufe ein **Schlichtungsverfahren** an, das durch einen Vergleichsvorschlag oder einen Schiedsspruch des Ombudsmanns beendet wird.

Electronic Consumer Dispute Resolution (ECODIR)

Diese von der Europäischen Kommission geförderte Schlichtungsstelle ist ebenfalls auf nationale und internationale Streitigkeiten im Bereich

des **eCommerce** spezialisiert (www.ecodir.org/index.htm). Das Verfahren besteht aus drei Stufen: **Verhandlungsphase**, **Mediationsphase** und **Empfehlungsphase**. Das Schlichtungsverfahren soll in der Regel nicht länger als 40 Tage dauern. Die Korrespondenz mit dem in **Dublin** angesiedelten Sekretariat findet in **englischer Sprache** statt, die Streitschlichtung in der gemeinsamen Sprache der Parteien. Derzeit ist das Verfahren **kostenfrei**.

Online Confidence

Der **europäische Spitzenverband der Industrie- und Handelskammer in Brüssel** (Euro-chambres) hat dieses Online-Schlichtungssystem (www.onlineconfidence.org/) ins Leben gerufen. Ziel ist, das Vertrauen der Online-Kunden und Anbieter in den grenzüberschreitenden **e-Commerce** zu stärken. Für Unternehmen besteht die Möglichkeit, gegen eine Gebühr ein Gütesiegel zu erwerben. In einer ersten Stufe verhandeln die Parteien 10 Tage lang unmittelbar online. Anschließend setzt sich für die Dauer von 15 Tagen ein Schlichter mit dem Streitfall auseinander und spricht eine Empfehlung aus. Für Unternehmen, die das Gütesiegel tragen, ist diese bindend, wenn der Streitwert unterhalb 3.000 € liegt. Die **Gebühren für das Schlichtungsverfahren** betragen je nach Streitwert zwischen 30 und 300 €.

(Lfd. Nr. 44/05 vom 06.07.2005)

Quellen:

- Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen; Eine wirksame Problemlösung im Binnenmarkt („SOLVIT“), vom 27.11.2001, KOM(2001)702.
- Commission Staff Working Document, SOLVIT 2004 Report, Development and Performance of the SOLVIT net-work in 2004, Brussels, 19.4.2005 SEC(2005) 543.
- Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP – Drucksache 15/5498 –, Verbraucherpolitische Erfahrungen mit Schlichtungssystemen in der Kreditwirtschaft, Bundestags-Drucksache 15/5561 vom 30.05.2005.

Akustische Wohnraumüberwachung

von Erhard Kathmann, Stefanie Raschke, Fachbereich VII

Mit Wirkung zum 1. Juli 2005 ist das „Gesetz zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004 (akustische Wohnraumüberwachung)“ – BGBl. I S. 1841 – in Kraft getreten. Das Gesetz wurde in Folge einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erlassen, nach der die bisher geltenden Regelungen der Strafprozessordnung zur akustischen Wohnraumüberwachung den Vorgaben des Grundgesetzes nicht hinreichend Rechnung tragen. In der Entscheidung wurde dem Gesetzgeber aufgegeben, spätestens bis zum 30. Juni 2005 einen verfassungsgemäßen Rechtszustand herzustellen.

Die akustische Wohnraumüberwachung zum Zwecke der Strafverfolgung – auch bekannt als **großer Lauschangriff** – ist im Jahre 1998 mit einer Änderung des Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Grundgesetz) ermöglicht worden. Vorausgesetzt wird in Art. 13 Abs. 3 GG, dass sich der Beschuldigte vermutlich in der abzuhörenden Wohnung aufhält, bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand eine durch Gesetz einzeln bestimmte besonders schwere Straftat begangen hat, die Erforschung des Sachverhalts auf andere Weise erschwert oder aussichtslos ist sowie eine richterliche Anordnung vorliegt. Auf einfachgesetzlicher Ebene wurde dazu zunächst das Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vom 4. Mai 1998 (BGBl. 1998 I S. 845) erlassen.

Vom großen Lauschangriff ist der sog. **kleine Lauschangriff** zu unterscheiden. Während der große Lauschangriff Polizei und Staatsanwaltschaft unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit eröffnet, auch die Wohnung als einen der intimsten Bereiche des Menschen zu überwachen, betrifft der kleine Lauschangriff Gespräche außerhalb von Wohnungen an öffentlichen Orten.

Die akustische Wohnraumüberwachung wurde bereits bei ihrer Einführung erheblich von Journalisten, Juristen, aber zum Teil auch aus dem politischen Bereich **kritisiert**. Es wurde vor allem eine zu weitgehende Möglichkeit des Eingriffs in die Unversehrtheit der Wohnung als bedenklich angesehen. Das **Bundesverfassungsgericht** hat zwar in seiner Entscheidung vom 3. März 2004 die gesetzlichen Grundlagen der akustischen Wohnraumüberwachung im Hinblick auf Art. 13 GG grundsätzlich als verfassungsgemäß angesehen. Nach Auffassung des

Gerichts sind aber auf einfachgesetzlicher Ebene Regelungen vorzusehen, die den absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung vor Abhörmaßnahmen schützen. Insoweit wurden die einfachgesetzlichen Regelungen der Strafprozessordnung zur Durchführung der akustischen Wohnraumüberwachung verfassungsrechtlich beanstandet.

Bundestag und Bundesrat haben daraufhin dem Gesetzentwurf zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004 am 16. bzw. 17. Juni 2005 in der vom Vermittlungsausschuss vorgeschlagenen Fassung zugestimmt. Die vom Bundesverfassungsgericht festgelegte Frist für eine verfassungsgemäße Regelung der akustischen Wohnraumüberwachung konnte damit gewahrt werden.

Entsprechend den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts geht das Gesetz von dem Leitgedanken aus, dass die einfachgesetzlichen Vorschriften Vorkehrungen treffen müssten, damit Eingriffe in den absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung unterbleiben und die Menschenwürde gewahrt bleibt. Insoweit werden in dem Gesetz vor allem die Regelungen der Strafprozessordnung (§§ 100c bis 100f StPO) an diese Vorgaben angepasst.

Im Einzelnen verlangt die Neuregelung für die Anordnung der akustischen Wohnraumüberwachung, dass der Verdacht einer **besonders schweren Straftat** vorliegt. Diese besonders schweren Straftaten werden in der neuen Fassung des § 100c Abs. 2 StPO in einem Katalog aufgezählt. Außerdem dürfen sich Abhörmaßnahmen grundsätzlich nur gegen den Beschuldigten richten und nur in dessen Wohnung durchgeführt werden. Die akustische Wohnraumüberwachung darf nur angeordnet werden, wenn anzunehmen ist, dass keine Äußerungen aus dem absolut geschützten privaten Bereich erfasst werden. Insoweit ist das Abhören und Aufzeichnen unverzüglich zu unterbrechen, soweit sich während der Überwachung Anhaltspunkte dafür ergeben, dass Äußerungen aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erfasst werden.

Das Abhören von sog. **Berufsgeheimnisträgern** (z.B. Ärzten, Rechtsanwälten, Notaren, Steuerberatern, Abgeordneten und Medienmitarbeitern) ist unzulässig. Versehentlich erfasste Gespräche dieses Personenkreises sind zu löschen und dürfen grundsätzlich nicht verwertet werden. Eine Ausnahme besteht bei der Abwehr bestimmter schwerwiegender Gefahren, wie z.B. eines bevorstehenden terroristischen Anschlags.

Die akustische Wohnraumüberwachung wird von spezialisierten Kammern bestimmter **Landgerichte** angeordnet. Diese Kammer ist über den Verlauf und die Ergebnisse der Maßnahme zu unterrichten. Nach Abschluss der Abhörmaßnahme sind die betroffenen Personen zu benachrichtigen. Insoweit besteht für die Betroffenen die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der Abhörmaßnahme nachträglich gerichtlich überprüfen zu lassen. Die akustische Wohnraumüberwachung unterliegt der **parlamentarischen Kontrolle**. Die Landesjustizverwaltungen müssen über die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag jährlich berichten.

(Lfd. Nr. 45/05 vom 06.07.2005)

Quellen:

- Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 3. März 2004, 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2004, S. 999.
- Parlamentsmaterialien zum „Gesetz zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 3. 3. 2004“ (Bundestags-Drucksachen 15/4533, 15/5486, 15/5489, 15/5621).
- Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine; Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zum „großen Lauschangriff“ – Anmerkung zu § 100c StPO und dem Versuch, verfassungsgerichtlich geforderte Überwachungsverbote zu umgehen, in: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2005, S. 1 ff.
- Meyer-Wieck, Hannes; Rechtswirklichkeit und Effizienz der akustischen Wohnraumüberwachung („großer Lauschangriff“) nach § 100c Abs. 1 Nr. 3 StPO, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht; Eine rechtstatsächliche Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz, abgerufen am 1. Juli 2005 im Internet unter www.bmj.bund.de (Themen / Rechtspflege / Strafverfahren / Studie zur Wohnraumüberwachung).

Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten

Hans Anton Hilgers, Jan Mehrkens, Fachbereich VII

Am 8. Juli 2005 hat der Bundesrat das Vorstandsvergütungs-Offenlegungsgesetz, das Gesetz zur Unternehmensintegrität und Modernisierung des Anfechtungsrechts (UMAG) und das Gesetz über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten (**Kapitalanleger-Musterverfahrensgesetz – KapMuG**) gebilligt. Diese Gesetze stellen einen weiteren Beitrag dar, den Kapitalmarkt und die internationale Wettbe-

werbsfähigkeit des Finanzplatzes Deutschland zu stärken und schließen damit das 10-Punkte-Programm der Bundesregierung zur Verbesserung der Unternehmensintegrität und des Anlegerschutzes im Wesentlichen ab. Vor allem das neue Musterverfahrensgesetz zielt darauf, das **Vertrauen der Anleger** in die Kapitalmärkte, insbesondere durch die Stärkung eines **effektiven Rechtsschutzes** des Einzelnen gegenüber Unternehmen zu fördern. Durch das neue Gesetz werden vor allem **Schadensersatzklagen** von Anlegern aufgrund falscher oder unterlassener Kapitalmarktinformationen, wie etwa in Bilanzen, Konzernlageberichten oder Börsenprospekten erleichtert.

Die bisherigen Instrumente des deutschen Zivilprozessrechts bieten zur kollektiven Durchsetzung gleichgerichteter Gläubigerinteressen, insbesondere bei einer **Vielzahl von Geschädigten**, keinen hinreichenden und effektiven Rechtsschutz für Kapitalanleger. Falsche Darstellungen gegenüber dem Kapitalmarkt, wie bspw. eine unrichtige Ad-hoc-Meldung über Gewinnerwartungen oder unrichtige Börsenprospekte, können auch sog. **Streuschäden** mit vielen Geschädigten und vergleichsweise geringen Schadensersatzsummen verursachen. Beim einzelnen Geschädigten besteht schon wegen des auch bei Obsiegen nicht erstattungsfähigen Privataufwands und des **Prozessverlustrisikos** oft kein Interesse daran, seine Ansprüche gerichtlich durchzusetzen. Um derartige Streuschäden prozessual befriedigend zu bewältigen, haben andere Länder schon seit längerem sog. Gruppen- oder Vertreterklagen eingeführt. So können bei der „**class action**“ (**Gruppenklage**) in den USA eine oder mehrere zu einer bspw. durch ein Massenschadensereignis betroffenen und dadurch definierten Gruppe (class) gehörende Personen als Repräsentanten für die übrigen Gruppenmitglieder eine Klage erheben. Hierbei erlangen nur die sog. Gruppenkläger (named plaintiffs) eine formelle Parteistellung. Ein Urteil bindet gleichwohl die „named plaintiffs“ als auch die repräsentierten Gruppenmitglieder.

Das ins deutsche Zivilprozessrecht neu eingeführte Musterverfahren für **kapitalmarktrechtliche Streitigkeiten** setzt zunächst voraus, dass bereits Klage über einen Schadensersatzanspruch wegen falscher, irreführender oder unterlassener öffentlicher Kapitalmarktinformationen erhoben worden ist. Die Klage kann auch einen Erfüllungsanspruch aus einem Vertrag zum Gegenstand haben, der sich aus dem Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz herleitet. Nach einem neu geschaffenen **§ 32b Zivilprozessordnung** ist grundsätzlich für derartige Klagen das **Gericht ausschließlich am Sitz des betroffenen Beklagten** zuständig. Innerhalb eines derartigen Rechtsstreites können sowohl Kläger als

auch Beklagte Antrag beim Prozessgericht auf Feststellung einer entscheidungserheblichen Anspruchsvoraussetzung in einem Musterverfahren stellen (Musterfeststellungsantrag). Ein **Musterfeststellungsantrag** ist nur dann unzulässig, wenn bspw. der dem Antrag zugrunde liegende Rechtsstreit bereits entscheidungsreif ist, der Antrag zum Zwecke der Prozessverschleppung gestellt wird oder die ausschließlich gestellte Rechtsfrage nicht klärungsbedürftig erscheint (§ 1 Abs. 3 KapMuG). Ein zulässiger Antrag wird auf Beschluss des Prozessgerichts in einem neu eingerichteten **Klageregister des elektronischen Bundesanzeigers** bekannt gemacht und soll andere Anleger veranlassen, sich am Verfahren zu beteiligen.

Das Prozessgericht weist den Antrag zurück, wenn nicht innerhalb von **vier Monaten** nach Veröffentlichung in **neun weiteren Rechtsstreitigkeiten** gleichgerichtete Musterfeststellungsanträge gestellt wurden (§ 4 Abs. 3 KapMuG). Andernfalls erlässt das Prozessgericht, bei dem der erste Musterfeststellungsantrag einging, einen **Vorlagebeschluss**, der dem übergeordneten **Oberlandesgericht** zur Eröffnung des eigentlichen **Musterverfahrens** zur Entscheidung vorgelegt wird (§ 4 Abs. 1 KapMuG). Das Oberlandesgericht bestimmt nun durch unanfechtbaren Beschluss einen **Musterkläger** (§ 8 KapMuG) und veröffentlicht diesen sowie den Vorlagebeschluss im Klageregister. Nach der Veröffentlichung des Musterverfahrens im Klageregister haben die Prozessgerichte alle bei ihnen erhobenen Klageverfahren auszusetzen, die in ihrer Entscheidung vom Ausgang des Musterverfahrens abhängen. Der Aussetzungsbeschluss des Prozessgerichts ist gleichzeitig die **Beiladung** zum Musterverfahren. Ein das Musterverfahren beendender **Vergleich** ist nur möglich, wenn alle Beteiligten des Musterverfahrens zustimmen (§ 14 Abs. 3 KapMuG). Gegen den **Musterbescheid** des Oberlandesgerichtes ist die **Rechtsbeschwerde zum Bundesgerichtshof** statthaft (§ 15 KapMuG). Im Anschluss an das vom Oberlandesgericht durchgeführte Musterverfahren werden die Verfahren vor den jeweiligen Prozessgerichten wieder aufgenommen. Der Musterentscheid des Oberlandesgerichtes bindet hierbei die Prozessgerichte, deren Entscheidung von der im Musterverfahren zu klärenden Rechtsfrage abhängt.

Die **Vorteile des Musterverfahrens** bestehen unter anderem darin, dass das **Prozesskostenrisiko** für den einzelnen Anleger deutlich gesenkt wird: Ein **Auslagenvorschuss** für Sachverständigengutachten muss nicht gezahlt werden; im Falle des Unterliegens der Kläger werden die **Kosten** auf alle Kläger anteilig verteilt. Ein weiterer Vorteil ergibt sich auch durch die Beschleunigung bei der Abwicklung der anhängigen

Klagen. Hierdurch sollen die betroffenen Gerichte eine wesentliche Entlastung erfahren. Das Gesetz ist zunächst auf **5 Jahre befristet**.

(Lfd. Nr. 47/05 vom 14.07.2005)

Quellen:

- Duve, Christian/ Pfitzner, Tanja V.; Braucht der Kapitalmarkt ein neues Gesetz für Musterverfahren? Der Entwurf eines Gesetzes über Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten (KapMuG) auf dem Prüfstand, Betriebsberater 2005, S. 673 – 679.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Kapitalanleger – Musterverfahren, Bundestags-Drucksache 15/5091; Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss) zu diesem Gesetzentwurf, Bundestags-Drucksache 15/5695.

Graffiti

von Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII

Am 8. Juli 2005 billigte der Bundesrat ein Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – StGB –, durch das für Graffiti eigenständige Straftatbestände geschaffen werden und wohl auch im Zivilprozess die Verfolgung von **Schadenersatzansprüchen** erleichtert wird. Das Wort Graffiti kommt ursprünglich aus dem Griechischen: „graphein“ (schreiben). Im Italienischen wandelte sich der Begriff von „graffiare“ (kratzen) über „sgraffito“ zu „graffito“; mit sgraffito wurde eine besondere Form der Fassadengestaltung bezeichnet. Unter dem Begriff Graffiti wird heute nach allgemeinem Sprachgebrauch die in der Regel **illegale Verunstaltung von Bauwerken** durch meist farbliches Besprühen mit wie auch immer gearteten Schriftzeichen, Bildern oder Symbolen verstanden.

Die **wirtschaftlichen Schäden** für die Eigentümer der verunstalteten Flächen durch illegale Graffiti belaufen sich in Deutschland jährlich auf ca. **500 Millionen Euro** und allein in Berlin auf 50 Millionen Euro. Darüber hinaus werden Vermieter mitunter auch mit Mietminderungsansprüchen und Wohnungsleerstand konfrontiert, da in der Regel Graffiti erheblich die **Qualität des Wohnumfeldes** beeinträchtigen und als Anzeichen eines **sozialen Abstiegs** einer Wohngegend gewertet wer-

den. Es handelt sich um ein Delikt, das überwiegend von Tätern zwischen 12 und 21 Jahren begangen wird. Seitens der Staatsanwaltschaft Berlin bestehen auch Erkenntnisse über **Gebietsabgrenzungen** durch Graffiti innerhalb der hierarchisch organisierten Sprayerszene, die seit fünf Jahren zunehmend mit gewalttätigen Auseinandersetzungen bis hin zu **Tötungsdelikten** einhergehen.

Mit der vorgenommenen Änderung des Strafgesetzbuches werden Rechtsunsicherheiten in der Verfolgung von Graffiti erheblich eingeschränkt, die sich bisher wie folgt darstellten:

Nach § 303 Abs. 1 StGB wird mit Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer rechtswidrig eine fremde Sache *beschädigt* oder *zerstört*; auch der Versuch ist strafbar. Die **Zerstörung** einer Sache ist hiernach gegeben, wenn die Beschädigung bewirkt, dass die Sache infolge körperlicher Einwirkung vernichtet wird oder sie ihre bestimmungsgemäße **Brauchbarkeit vollständig** verliert. Dies wird bei Graffiti in der Regel nicht der Fall sein.

Umstritten war, ob Graffiti eine **Beschädigung** des Bauwerkes darstellt. Nach einer Mindermeinung soll eine Einwirkung auf die Sachsubstanz entbehrlich sein und bereits eine durch schlichte Sachentziehung herbeigeführte Aufhebung der Gebrauchsmöglichkeit genügen und den Tatbestand der Sachbeschädigung erfüllen (sog. **Funktionsvereitelungstheorie**). Hieran wird kritisiert, dass der begrenzte Schutzzweck des § 303 Abs. 1 StGB missachtet werde und zu einer unüberschaubaren Ausweitung des Tatbestandes führe. Die überwiegende Meinung fordert daher eine körperliche Einwirkung auf die Sache. Ein Beschädigen ist hiernach gegeben, wenn durch die körperliche Einwirkung die Sachsubstanz nicht unerheblich verletzt oder die bestimmungsgemäße Brauchbarkeit der Sache nicht nur unerheblich beeinträchtigt wird (sog. **Substanzverletzungstheorie**).

Daran schließt sich die Frage nach der Definition der **Erheblichkeit** an, die gerade bei Graffiti Schwierigkeiten bereitet. Das in den letzten Jahren verstärkt aufgetretene **Scratching**, das mit zunehmender Häufigkeit auf den Fensterscheiben öffentlicher Nahverkehrsfahrzeuge festzustellen ist, erfüllt jedenfalls den Tatbestand des Beschädigens. Die Graffiti im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs werden jedoch meist durch Bemalen, Besprühen, Bekleben oder Beschmieren auf festem Untergrund aufgebracht. Nicht immer tritt dadurch eine **Substanzverletzung** ein (z.B. bei glatten Unterflächen wie Glas oder Metall). Denn diese er-

fordert die Beschädigung der Oberflächenbeschaffenheit aufgrund der Einwirkung durch den Täter oder infolge der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes. Kann das Graffiti beispielsweise nur durch aggressive, ätzende Lösungsmittel oder durch Sandstrahl entfernt werden, wird häufig eine Substanzverletzung eintreten.

Eine Substanzverletzung wird allerdings auch dann bejaht, wenn der **Reinigungs-, Renovierungs- und Wiederherstellungsaufwand** erheblich ist, selbst wenn letztlich eine rückstandslose und spurlose Wiederherstellung erzielt wird. Der Aufwand ist erheblich, wenn die Gebrauchsbeeinträchtigung durch das Graffiti nur durch einen nicht unbeachtlichen finanziellen und zeitlichen Aufwand wieder beseitigt werden kann. Häufig wird in diesem Zusammenhang damit argumentiert, dass bereits Spezialmittel für die Entfernung von Graffiti erhältlich sind und das Merkmal eines erheblichen Wiederherstellungsaufwandes unter Umständen entfalle.

Liegt keine Substanzverletzung vor, so kommt eine Sachbeschädigung durch erhebliche **Beeinträchtigung der Brauchbarkeit** in Betracht; Maßstab ist die *bestimmungsgemäße* Brauchbarkeit der Sache. Die Anforderungen an diesen Begriff sind umstritten. Unstreitig erfasst der § 303 StGB die Beeinträchtigung der eigentlichen Gebrauchsfunktion. Hierunter fällt beispielsweise das Besprühen eines Schaufensters mit Farbe, wenn dadurch die Sicht stark beeinträchtigt wird. Eine Sachbeschädigung liegt ebenfalls vor, wenn die vorgenommene äußerliche Veränderung der spezifischen ästhetischen Zwecksetzung widerspricht. Dies ist beispielsweise bei einem Graffiti an einem Denkmal oder einem anderen Kunstwerk der Fall. Nach der bisherigen Rechtslage endet der strafrechtliche Schutz aber dort, wo sich das Graffiti lediglich als eine bloße Veränderung des äußeren Erscheinungsbildes der Sache darstellt. Denn der Bundesgerichtshof – BGH – begrenzt den strafrechtlichen Schutz auf das Interesse des Eigentümers an der körperlichen Unversehrtheit seiner Sache und bleibt damit hinter dem zivilrechtlichen Schutz des § 1004 des Bürgerlichen Gesetzbuches – BGB – zurück. Das Bekleben eines Stromkastens oder einer anderen technischen Anlage mit Plakaten sei demnach keine Sachbeschädigung, da der bestimmungsgemäße Gebrauch nicht herabgesetzt wird. Der BGH erachtet den zivilrechtlichen Schutz über **§ 1004 BGB (Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch)** und **§ 823 BGB (Schadensersatzpflicht)** in diesem Bereich als ausreichend.

Diese Rechtsprechung ist allgemein auf heftige Kritik gestoßen. Große Teile der rechtswissenschaftlichen Literatur folgen deshalb der sog. **Zu-**

standsveränderungstheorie, wonach jede erhebliche äußere Veränderung einer fremden Sache, die dem Gestaltungswillen oder dem vernünftigen Interesse des Eigentümers zuwiderläuft, für eine Sachbeschädigung ausreicht. Einen Beitrag zur Rechtssicherheit schaffen deshalb die jeweils neuen Absätze 2 in den §§ 303, 304 StGB, die die unbefugte nicht nur unerhebliche und nicht nur vorübergehende Veränderung des Erscheinungsbildes einer Sache ausdrücklich unter Strafe stellen.

(Lfd. Nr. 48/05 vom 14.07.2005)

Quellen:

- Gesetzentwürfe aller im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen sowie des Bundesrates auf Bundestags-Drucksachen 15/63, 15/302, 15/404, 15/5313, 15/5317 sowie Protokoll der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses am 21.03.2003, Protokoll Nr.19.
- dbb beamtenbund und tarifunion, Graffiti im öffentlichen Raum: (K)eine Frage der Ehre, abrufbar im Internet unter: www.dbb.de/hm/25-208-DEU-Druckversion.html (Stand: 11.07.05).

Bodenreformland so genannter „Neubauern“

von Hans Anton Hilgers, Fachbereich VII

Der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)** hat am 30. Juni 2005 in letzter Instanz sein Urteil verkündet, nach dem die entschädigungslose Enteignung der Erben von Bodenreformgrundstücken nicht gegen Menschenrechte verstößt. Die Beschwerdeführer sind Erben von Grundstücken, die ihren Eltern im Zuge der Bodenreform von 1945 in der DDR vorbehaltlich bestimmter Verfügungsbeschränkungen zugeteilt worden waren. Die neuen Eigentümer dieser Bodenreformgrundstücke wurden seinerzeit als Neubauern bezeichnet.

Am 16. März 1990 trat das Gesetz über die Rechte von Eigentümern an Grundstücken aus dem Bodenreformland (sog. Modrow-Gesetz), vom 6. März 1990 (– DDR – GBl. I Nr. 17 S. 134) in Kraft, mit dem alle Verfügungsbeschränkungen bezüglich dieser Grundstücke aufgehoben und den Betroffenen die vollen Eigentumsrechte übertragen wurden.

Nach der Wiedervereinigung mussten jedoch manche Erben solcher Bodenreformgrundstücke, darunter die Beschwerdeführer, aufgrund des am 14. Juli 1992 vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes diese Grundstücke entschädigungslos abtreten. Dieses Gesetz sieht vor, dass die Erben von Bodenreformgrundstücken diese an die Finanzverwaltung ihres jeweiligen Bundeslandes abzutreten haben, sofern sie zum 15. März 1990 oder in den letzten zehn Jahren davor nicht in der Land-, Forst- oder Nahrungsmittelwirtschaft tätig waren oder in der DDR keiner landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaft angehört hatten.

Die Beschwerdeführer machten geltend, dadurch, dass sie zur entschädigungslosen Abtretung ihres Grundbesitzes gezwungen worden seien, sei ihr Recht auf Achtung ihres Eigentums verletzt und somit gegen Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 (Schutz des Eigentums) zur Europäischen Menschenrechtskonvention verstoßen wurde. Außerdem brachten sie vor, sie seien Opfer einer Diskriminierung im Sinne des Artikels 14 in Verbindung mit Artikel 1 des Protokolls Nr. 1 geworden.

Der EGMR hat in seiner Entscheidung festgestellt, dass der Eingriff in das Recht der Beschwerdeführer zwar als Entziehung des Eigentums anzusehen sei, aber die streitige Maßnahme auf der Grundlage des Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes dem öffentlichen Interesse diene, um die ungerechten Auswirkungen des Modrow-Gesetzes zu korrigieren.

Die Bundesregierung machte geltend, dass die Beschwerdeführer bereits vor der Wiedervereinigung Deutschlands Erben der sog. Neubauern geworden, aber selbst nicht in der Landwirtschaft tätig sind. Entgegen dem geltenden Recht der DDR sei es von den Behörden versäumt worden, das Eigentum an diesen Grundstücken wieder in den staatlichen Bodenfonds zurückzuführen. Dies hatte zur Folge, dass formal die Grundstücke bei den Beschwerdeführern verblieben waren; dies habe nach der Wiedervereinigung zu groben Ungerechtigkeiten geführt.

Der EGMR hatte daher zu untersuchen, ob eine gerechte Abwägung zwischen den Erfordernissen des Allgemeininteresses und dem Gebot, die Grundrechte der Einzelnen zu schützen, vorgenommen worden ist. Der Gerichtshof erinnerte in seiner Entscheidung daran, dass das Fehlen jeglicher Entschädigung bei außergewöhnlichen Umständen gerechtfertigt sein kann. Mithin war zu prüfen, ob vor dem einmaligen Hintergrund der deutschen Wiedervereinigung die besonderen Um-

stände der zu entscheidenden Fälle als außergewöhnlich angesehen werden und das Absehen von Entschädigung rechtfertigen können.

Zunächst berücksichtigte der EGMR die Umstände, unter denen das Modrow-Gesetz zustande kam. Dieses wurde von einem **nicht demokratisch gewählten Parlament** in einer Periode des Übergangs zwischen zwei politischen Systemen verabschiedet. Selbst wenn die Beschwerdeführer daher einen formellen Eigentumsteil erhalten hatten, konnten sie unter diesen Umständen des Umbruchs nicht mit Gewissheit auf den Fortbestand ihrer Rechtsposition vertrauen.

Der EGMR berücksichtigte weiterhin die relativ kurze Zeit, die zwischen der Wiedervereinigung und der Verabschiedung des Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes vergangen ist. In dieser Zeit habe sich der Gesetzgeber ungeheueren Aufgaben gegenüber gesehen, um insbesondere die durch den Übergang zu einem demokratischen und marktwirtschaftlichen System aufgeworfenen zahlreichen und komplexen eigentumsrechtlichen Fragen zu regeln, zu denen auch die Frage der Abwicklung der Bodenreform gehört habe. Nach Ansicht des Gerichtshofes ist der deutsche Gesetzgeber in angemessener Zeit tätig geworden, um die von ihm als ungerecht erachteten Folgen des Modrow-Gesetzes zu korrigieren.

Schließlich meint der EGMR, dass die Gründe, die zur Verabschiedung des Zweiten Vermögensrechtsänderungsgesetzes geführt haben, gleichfalls einen entscheidenden Gesichtspunkt darstellen. Die Einschätzung des Deutschen Bundestages, dass die Folgen des Modrow-Gesetzes aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit einer Korrektur bedurften, um zu vermeiden, dass der Erwerb des vollen Eigentums durch die Erben der Bodenreformgrundstücke nicht zufällig vom Handeln oder Untätigsein der Behörden der ehemaligen DDR abhing, entbehrte nicht offensichtlich einer vernünftigen Grundlage. In Anbetracht der auf die Erben der Bodenreformgrundstücke anwendbaren gesetzlichen Vorschriften der DDR haben die Beschwerdeführer durch das Modrow-Gesetz unzweifelhaft eine „Zufallsgewinn“ gehabt. Diese Situation ohne Entschädigung zu bereinigen war nicht unverhältnismäßig.

In Anbetracht dieser Umstände und insbesondere der rechtlichen Unsicherheit, in der sich die Erben befanden, aber auch der von den Bundesregierungen seit der Wiedervereinigung vorgebrachten Gründe der sozialen Gerechtigkeit, kommt der Gerichtshof zu dem Ergebnis, dass trotz des Fehlens jeglicher Entschädigung dem Gebot entspro-

chen worden ist, eine gerechte Abwägung zwischen dem Schutz des Eigentums und den Erfordernissen des Allgemeininteresses vorzunehmen.

Der EGMR vertrat des Weiteren die Auffassung, dass das Zweite Vermögensrechtsänderungsgesetz auch darauf zielte, eine Gleichbehandlung der Erben von Bodenreformgrundstücken herbeizuführen. Auf der einen Seite diejenigen, deren Grundstücke vor dem Inkrafttreten des Modrow-Gesetzes Dritten zugeteilt oder in den Agrarfonds der DDR zurückgeführt worden waren, auf der anderen Seite diejenigen, die die Zuteilungskriterien nicht erfüllten, bei denen aber die Behörden der DDR es unterlassen hatten, die entsprechenden Umschreibungen vorzunehmen und in das Grundbuch einzutragen.

(Lfd. Nr. 49/05 vom 14.07.2005)

Quellen:

- Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.7.2005: „Enteignung von ‚Neubauer‘-Erben Rechtens – Straßburg entscheidet in letzter Instanz/,Gerechte Abwägung‘/Modrow enttäuscht“.
- Pressemitteilung der Bundesministerium der Justiz, vom 30. Juni 2005: „EGMR weist Beschwerden von Neubauern zurück“; abrufbar im Internet unter: www.bmj.bund.de/ (Stand: 04.07.05).
- Pressemitteilung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte Nr. 360 vom 30.6.2005: „Urteil der Großen Kammer Jahn und andere gegen Deutschland“; abrufbar im Internet unter: <http://www.joeant.com/DIR/info/get/3712/10541> (Stand: 04.07.05).
- Hilgers, Hans Anton/Graf, Katharina; Eigentumserwerb an Bodenreformland, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, vom 10.02.2003 – 2. WF VII G 10/03 –.

Europäisches Haftbefehlsgesetz

von Josef Kestler, Judith Scherr, Fachbereich VII

Am **18. Juli 2005** hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts das „Gesetz zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ vom 21. Juli 2004 (**Europäisches Haftbefehlsgesetz**, BGBl. I S.1748) für **nichtig** erklärt. Die Verfassungsbeschwerde gegen einen – auf einem Europäischen Haftbefehl des Amtsgerichts Madrid beruhenden – Auslieferungsbeschluss des Hanseatischen Oberlandesgerichts war erfolgreich. Bis zum Erlass eines neuen Ausführungsgesetzes zu Art. 16 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz (GG) ist die Auslieferung eines Deutschen aufgrund eines Europäischen Haftbefehls nicht möglich. Eine Auslieferung kann nur auf der Grundlage des „Gesetzes über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen“ (IRG) in der Fassung vor Inkrafttreten des Europäischen Haftbefehlsgesetzes erfolgen.

Sinn und Zweck des Europäischen Haftbefehls ist die Vereinfachung und die zeitliche Verkürzung von Auslieferungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Einführung eines vereinfachten Systems der Übergabe von Personen, die entweder einer Straftat verdächtig sind oder bereits verurteilt wurden, soll die Verzögerungsrisiken, die mit dem bisherigen völkerrechtlich determinierten Auslieferungsverfahren verbunden sind, beseitigen.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat in einem am 23. Februar 2005 veröffentlichten **Bericht** die Umsetzung und Anwendung des Europäischen Haftbefehls in den Mitgliedstaaten bewertet. Anhand von Informationen aus 20 Mitgliedstaaten, die bis September 2004 erhoben wurden, wurde ermittelt, dass europaweit bis dahin 2603 Haftbefehle ausgestellt, 653 Personen festgenommen und 104 Personen überstellt worden sind. In dem Bericht wurde der Anteil der Fälle, in denen die Vollstreckung des Haftbefehls abgelehnt worden ist, als gering bezeichnet. Inzwischen haben zwar alle Mitgliedstaaten den Rahmenbeschluss umgesetzt, allerdings nach Auffassung der Kommission nicht immer im Sinne der sich aus dem Rahmenbeschluss ergebenden Vorgaben. So haben beispielsweise einige Länder für manche Bestimmungen keine verbindlichen Vorschriften erlassen, den zeitlichen oder materiellen Anwendungsbereich begrenzt oder zusätzliche Ablehnungsgründe eingeführt.

Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden, dass der Gesetzgeber bei der Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl die Anforderungen des qualifizierten Gesetzesvorbehalts des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht erfüllt habe und deshalb das Europäische Haftbefehlsgesetz gegen Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG (Auslieferungsverbot) verstoße. Es hält den Europäischen Haftbefehl allerdings nicht per se für verfassungswidrig, sondern lediglich die konkrete Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl in das deutsche Recht. Im Wesentlichen stützt das Bundesverfassungsgericht die Nichtigkeit des Europäischen Haftbefehlsgesetzes auf folgende Erwägungen:

Art. 16 Abs. 2 Satz 1 GG regelt, dass **kein Deutscher** an das **Ausland ausgeliefert** werden darf. Jeder deutsche Staatsbürger, der sich in Deutschland aufhält, soll vor den Unsicherheiten einer Aburteilung unter einem ihm fremden Rechtssystem bewahrt werden. Abweichende Regelungen können laut Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nur **durch Gesetz** und unter Wahrung der **rechtsstaatlichen Grundsätze** getroffen werden.

Der deutsche Gesetzgeber ist – so das Bundesverfassungsgericht – grundsätzlich verpflichtet, die **Umsetzungsspielräume**, die ein Rahmenbeschluss aufzeigt, in einer **grundrechtsschonenden** Weise auszufüllen. Nach dem Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl ist es einem Staat möglich, die **Vollstreckung** eines Europäischen Haftbefehls unter bestimmten Bedingungen zu **verweigern**. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn sich der Europäische Haftbefehl auf Straftaten erstreckt, die im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates begangen worden sind, der zur Auslieferung aufgefordert wurde. Für Taten, die auf **deutschem Hoheitsgebiet** begangen worden sind, hätte der Gesetzgeber nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine grundrechtsschonendere Umsetzung wählen müssen. Begeht nämlich ein Deutscher im eigenen Rechtsraum eine Tat, muss er grundsätzlich nicht mit einer Auslieferung an eine andere Staatsgewalt rechnen. Demgegenüber besteht bei Taten mit maßgeblichem Auslandsbezug (u. a. internationaler Terrorismus, organisierter Drogen- und Menschenhandel) ein geringerer Auslieferungsschutz. Nicht die Staatsbürgerschaft, sondern der Tatort ist für die Frage, wo der Beschuldigte angeklagt werden soll, entscheidend (sog. Territorialitätsprinzip).

Die Defizite des Europäischen Haftbefehlsgesetzes werden – wie das Bundesverfassungsgericht weiter ausführt – nicht ausreichend dadurch kompensiert, dass das Gesetz die Möglichkeit vorsieht, eine im Ausland verhängte Freiheitsstrafe im Heimatstaat zu verbüßen. Diese Regelung

bietet nämlich dem deutschen Staatsbürger keinerlei Schutz bei der Strafverfolgung, sondern betrifft lediglich die Verbüßung der Strafe.

Nach dem Europäischen Haftbefehlsgesetz war eine **richterliche Überprüfung** von Auslieferungsbewilligungen nicht vorgesehen. Die Unanfechtbarkeit der Bewilligung wurde nach der Rechtslage vor Erlass des Europäischen Haftbefehlsgesetzes in der Literatur und in der Praxis als richtig angesehen, da in der Bewilligungsentscheidung ausschließlich eine Abwägung von außenpolitischen und allgemeinpolitischen Aspekten stattfand, also ein Kernbereich der Exekutive betroffen war. Das Europäische Haftbefehlsgesetz hat jedoch das Bewilligungsverfahren um Ermessenstatbestände erweitert. Die Bewilligung kann hiernach unter anderem abgelehnt werden, wenn in gleicher Sache ein inländisches Verfahren läuft, eingestellt wurde oder gar nicht erst eröffnet wurde. Diese zusätzlichen **ermessensgebundenen Tatbestände** bewirken nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts eine qualitative Veränderung der Bewilligung. Die zu treffende Abwägungsentscheidung soll nun auch dem Schutz der Grundrechte des Verfolgten dienen. Der zuständigen deutschen Behörde obliegt eine verfassungsrechtlich begründete Schutzpflicht gegenüber dem Verfolgten. Soweit der Gesetzgeber weitere für die Ermessensentscheidung relevante Tatbestände hinzufügt, fordert **Art. 19 Abs. 4 GG**, dass die Auslieferungsentscheidung gerichtlich überprüfbar sei. Das Bundesverfassungsgericht kommt zu dem Ergebnis, dass das Europäische Haftbefehlsgesetz deshalb gegen die in Art. 19 Abs. 4 GG normierte Rechtsweggarantie verstoße.

Aufgrund der Nichtigerklärung des Gesetzes wurden nach Erkenntnissen der Bundesregierung acht inhaftierte Deutsche freigelassen. Vor diesem Hintergrund wird – wie auch in zwei der drei Sondervoten zu dem Urteil zum Ausdruck kommt – diskutiert, ob ein weniger weit reichender Rechtsfolgenausspruch möglich gewesen wäre.

(Lfd. Nr. 59/05 vom 08.08.2005)

Quellen:

- Entscheidung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, BVerfG, 2 BvR 2236/04 vom 18.07.2005, abrufbar unter: www.bundesverfassungsgericht.de.
- Rahmenbeschluss des Rates vom 13.06.2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, 2002/584/JI.
- Bericht der Kommission auf der Grundlage von Artikel 34 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, KOM(2005) 63.

Europäischer Vollstreckungstitel

von Hans Anton Hilgers, Judith Scherr, Fachbereich VII

Am 21.10.2005 gilt die **Verordnung (EG) Nr. 805/2004** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines **Europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen** (ABl. EU Nr. L 143 S. 15) in vollem Umfang für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit Ausnahme Dänemarks. Die Regelungen dieser EG-Verordnung sind zwar unmittelbar anwendbar, bedurften aber in Deutschland der Ergänzung durch das **EG-Vollstreckungstitel-Durchführungsgesetz** vom 18. August 2005 (BGBl. I S. 2477), das die entsprechenden nationalen Durchführungsbestimmungen im Wesentlichen in der Zivilprozessordnung – ZPO – regelt.

Die neue EG-Verordnung führt einen Europäischen Vollstreckungstitel für unbestrittene Geldforderungen in Zivil- und Handelssachen ein, der dem Gläubiger eine effizientere **grenzüberschreitende Vollstreckung** ermöglicht. Nach einer Schätzung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses sind 90 % aller gerichtlichen Entscheidungen, die in einem anderen Mitgliedstaat zu vollstrecken sind, unbestrittene Geldforderungen und könnten somit im Wege Europäischer Vollstreckungstitel vollstreckt werden.

Bislang muss ein Vollstreckungstitel durch ein **Vollstreckbarerklärungsverfahren (Exequaturverfahren)** in seiner Wirkung auf den Mitgliedstaat, in dem vollstreckt werden soll, ausgedehnt werden, ehe dort die eigentliche Zwangsvollstreckung eingeleitet werden kann. Die neue EG-Verordnung schafft dieses Vollstreckbarerklärungsverfahren für bestimmte Vollstreckungstitel über unbestrittene Geldforderungen ab und gilt insbesondere für **Vollstreckungsbescheide**, Anerkennnis- und Versäumnisurteile sowie **Prozessvergleiche** und **öffentliche Urkunden**. Zu den öffentlichen Urkunden im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 805/2004 zählen neben **notariellen Urkunden** insbesondere auch vollstreckbare Urkunden des Jugendamtes nach den §§ 59,60 des Achten Buches Sozialgesetzbuch – Kinder und Jugendhilfe – (SGB VIII).

Bereits durch das EG-Beweisnahmeführungsgesetz wurde mit Wirkung vom 1. Januar 2004 ein Buch 11. in die ZPO mit der Überschrift „**Justizielle Zusammenarbeit in der Europäischen Union**“ eingefügt, das bisher die **§§ 1067 – 1078 ZPO** umfasste. Auch enthält bisher schon das **Anerkennungs- und Vollstreckungsausführungsgesetz**

(AVAG) vom 19. Februar 2001 (BGBl. I S. 288, 436) Vorschriften zur Ausführung zwischenstaatlicher Verträge und zur Durchführung von EG-Verordnungen auf dem Gebiet der Anerkennung und Vollstreckung in Zivil- und Handelssachen; auch die Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 44/2001 (sog. Brüssel I-Verordnung) sind im AVAG enthalten. Im Kern regelt das AVAG aber das bisher notwendige *Vollstreckbarerklärungsverfahren*.

Dieses Vollstreckbarerklärungsverfahren schafft die neue EG-Verordnung für unbestrittene Forderungen aber gerade ab. Die Regelungen des AVAG können daher für die neue EG-Verordnung keine Anwendung finden. Das Buch 11. der ZPO über die justizielle Zusammenarbeit war daher durch das EG-Vollstreckungstitel-Durchführungsgesetz um einen Abschnitt 4. mit seinen **§§ 1079 – 1086 ZPO** zu ergänzen. Darüber hinaus stellen weitere Neuregelungen in der ZPO sicher, dass möglichst viele deutsche Titel als Europäische Vollstreckungstitel bestätigt werden können.

Hiernach gilt eine **Forderung als unbestritten**, wenn der Schuldner

- ihr im Gerichtsverfahren ausdrücklich durch Anerkenntnis oder durch vor einem Gericht geschlossenen Vergleich zugestimmt hat,
- ihr im Verfahren im Einklang mit den einschlägigen Verfahrensvorschriften des Ursprungsmitgliedstaats zu keiner Zeit widersprochen hat (eine Erklärung des Schuldners, er könne seiner Zahlungsverpflichtung allein aus materiellen Schwierigkeiten nicht nachkommen, kann nicht als Widerspruch angesehen werden),
- nicht zur Verhandlung erschienen ist und sich nicht hat vertreten lassen, obwohl er die Forderung zuvor im Verfahren bestritten hatte, oder
- die Forderung ausdrücklich in einer öffentlichen Urkunde anerkannt hat (Artikel 3 Abs. 4 der Verordnung).

Die Entscheidung über eine unbestrittene Geldforderung muss bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen als Europäischer Vollstreckungstitel bestätigt werden. Die **Bescheinigung** wird unter Verwendung eines im Anhang der Verordnung aufgeführten Formblattes erteilt. Dadurch erübrigt sich in den meisten Fällen eine Übersetzung. Gegen die Entscheidung über die Bescheinigung ist kein Rechtsbehelf möglich. Das **Vollstreckungsverfahren** wird durch das **Recht des im Einzelfall zuständigen Vollstreckungsmitgliedstaates** geregelt.

Die §§ 1079 – 1081 der ZPO regeln nunmehr die **Ausstellung**, die **Berichtigung** und den **Widerruf der Bestätigungen** zu inländischen Vollstreckungstiteln, die in anderen Mitgliedstaaten vollstreckt werden sollen. Zuständig ist die Stelle (Gericht, Behörde oder Notar), der die Erteilung einer **vollstreckbaren Ausfertigung** des Vollstreckungstitels obliegt. Die §§ 1082 – 1086 ZPO regeln demgegenüber die innerstaatliche Vollstreckung aus Titeln, die in anderen Mitgliedstaaten als Europäische Vollstreckungstitel bestätigt worden sind, und insbesondere die **Verweigerung, Aussetzung** oder **Beschränkung** der Zwangsvollstreckung in Deutschland. Soweit die neue EG-Verordnung keine Vorgaben enthält, finden im Übrigen auf eine Zwangsvollstreckung in Deutschland die allgemeinen Vorschriften Anwendung. Denn Art. 20 Abs. 1 dieser EG-Verordnung bestimmt ausdrücklich, dass die in anderen Mitgliedstaaten als Europäische Vollstreckungstitel bestätigten Entscheidungen unter den gleichen Bedingungen wie im Inland ergangene Entscheidungen zu vollstrecken sind.

Der **europäische Gesetzgeber** hat sich als Ziel gesetzt, die **Vollstreckbarkeitserklärung** – wie im Fall von unbestrittenen Geldforderungen bereits geschehen – **bei allen zivilrechtlichen Entscheidungen abzuschaffen**. Dies hat der Europäische Rat zuletzt am 4./5.11.2004 in seinem Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union bestätigt. Die Europäische Kommission soll noch in diesem Jahr den Entwurf eines Rechtsinstruments zur Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen vorlegen. Es ist davon auszugehen, dass auch dieser – vermutlich als EU-Verordnung ausgestalteter – Entwurf eine direkte Vollstreckung unterhaltsrechtlicher Entscheidungen in jedem Mitgliedstaat ermöglichen soll.

(Lfd. Nr. 72/05 vom 06.10.2005)

Quellen:

- Wagner, Rolf, Die neue EG-Verordnung zum Europäischen Vollstreckungstitel, in: Praxis des Internationalen Privat- und Verfahrensrecht (IPrax) 2005, S. 189 ff.
- Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 805/2004 über eine Europäischen Vollstreckungstitel für unbestrittene Forderungen (EG-Vollstreckungstitel-Durchführungsgesetz), Bundestags-Drucksache 15/5222; Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses, Bundestags-Drucksache 15/5482

Außervertragliche Schuldverhältnisse: „Rom II“

Von Hans Anton Hilgers, Mathis Bader, Fachbereich VII

Bei dem vor allem in den Medien verwendeten Begriff „Rom II“ handelt es sich um den Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Verordnung über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht. Diesem Verordnungsvorschlag hat das Europäische Parlament bereits am 6.7.2005 mit Änderungen in erster Lesung zugestimmt; er befindet sich zurzeit beim Europäischen Rat im sog. Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 des EG-Vertrages. Die Verordnung würde einen weiteren Beitrag zur Vereinheitlichung des europäischen Rechtsraumes darstellen, den der Europäische Rat bei seiner Tagung in Tampere im Jahre 1999 auch hinsichtlich einer Vereinheitlichung des Internationalen Privatrechts (IPR) angestrebt hat.

Ein erster Schritt in diese Richtung erfolgte bereits durch die Verordnung (EG) Nr. 44/2001 des Rates vom 22. Dezember 2000 über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (ABl. L 12 vom 16.1.2001, S. 1), für die sich der Begriff „Brüssel I“ durchgesetzt hat. Eine weitere Vereinheitlichung erfolgte durch die als „Brüssel II“ bekannte Verordnung (EG) Nr. 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die eheliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1347/2000 (ABl. L 338 vom 23.12.2003, S. 1).

Während Brüssel I und II vor allem Regelungen über die Zuständigkeit, Anerkennung und Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen umfassen, hat das unter dem Begriff „Rom I“ bekannte und am 1.4.1991 in Kraft getretene Übereinkommen von Rom über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (ABl. C 27 vom 26.1.1998, S. 34 – konsolidierte Fassung) eine erste Angleichung von sog. Kollisionsnormen des Internationalen Privatrechts herbeigeführt. Kollisionsnormen sind Vorschriften, die bestimmen, welche Rechtsnormen bei Rechtsverhältnissen Anwendung finden, die Verbindung zum Recht verschiedener Staaten aufweisen. Von der Angleichung des Kollisionsrechts bzw. des formellen Rechts (z.B. Prozessrecht) ist die Angleichung des materiellen Rechts streng zu unterscheiden.

Anknüpfend an „Rom I“ für vertragliche Schuldverhältnisse hat die Europäische Kommission am 22.7.2003 den Vorschlag für eine Verord-

nung über das auf außervertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“) vorgelegt. Ziel des Vorschlags ist die Harmonisierung der sehr heterogenen nationalen Kollisionsnormen für außervertragliche Schuldverhältnisse, wie Ungerechtfertigte Bereicherung, Geschäftsführung ohne Auftrag oder Unerlaubte Handlung (z.B. Sachbeschädigung, Körperverletzung). Das deutsche Kollisionsrecht ist im zweiten Kapitel des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche – EGBGB – und dort für außervertragliche Schuldverhältnisse, insbesondere in den Art. 38 – 42 EGBGB niedergelegt.

Die Verordnung hätte wesentliche Änderungen der deutschen Kollisionsnormen zur Folge, die im Folgenden grob skizziert werden, wenngleich noch keineswegs sicher ist, ob und mit welchem genauen Inhalt „Rom II“ verabschiedet wird.

Allgemeine Grundgedanken der deutschen Regelung finden sich auch in „Rom II“ wieder. So ist auch hier das Prinzip der freien Rechtswahl durch die Parteien vorgesehen. Das Europäische Parlament hat allerdings angeregt, die Rechtswahl bereits vor Entstehen des Schuldverhältnisses zuzulassen, was das deutsche Recht (Art. 42 EGBGB) bisher verwehrt. Ebenso sehen „Rom II“, wie auch das bisherige deutsche Recht bei besonders enger Verbindung des Sachverhalts zu einer bestimmten nationalen Rechtsordnung deren Anwendung vor.

Größere Auswirkungen hätte „Rom II“ bei der Bestimmung des auf die Geschäftsführung ohne Auftrag anwendbaren Rechts. Das deutsche Recht (Art. 39 EGBGB) knüpft bisher primär an das Land an, in dem das Geschäft vorgenommen worden ist. Stattdessen würde es nun zunächst ggf. auf eine mögliche vertragliche Beziehung zwischen den Beteiligten oder deren gemeinsamen Aufenthaltsort, und erst dann auf den Ort der Geschäftsführung (so das Europäische Parlament) oder den Aufenthaltsort des Geschäftsherrn (so die Europäische Kommission) ankommen. Die beiden erst genannten Kriterien sollen auch für die Ungerechtfertigte Bereicherung zu den entscheidenden Anknüpfungspunkten werden. Im Übrigen ist strittig, ob des Weiteren auf den Ort der Bereicherung (so die Europäische Kommission) oder auf den Ort abgestellt werden soll, an dem sich die Ereignisse zugetragen haben, die das Bereicherungsverhältnis begründet haben (so das Europäische Parlament). Eine Überarbeitung des einschlägigen deutschen Rechts (Art. 38 EGBGB) wäre jedenfalls auch hier erforderlich.

Der europaweit etablierte Grundsatz der Anknüpfung an das Gesetz des Ortes, an dem die unerlaubte Handlung begangen worden ist (*lex loci delicti commissi*), bliebe durch „Rom II“ zwar unangetastet. Jedoch

würde die im deutschen Recht (Art. 40 EGBGB) normierte Konkretisierung dieses Grundsatzes geändert. Fallen der Ort der Schädigungshandlung und der Ort des Schadens auseinander, so gilt nach deutschem Recht, dass grundsätzlich an den Ort der Schädigungshandlung anzuknüpfen ist. Es sei denn, der Geschädigte wählt das Recht des Ortes, an dem der Erfolg (Schaden) eingetreten ist. „Rom II“ sieht grundsätzlich und ohne Wahlrecht eine Anknüpfung an den Ort vor, an dem der Schaden eintritt (Erfolgsort). Zudem sind Sonderregeln für Schadensersatz aus Verkehrsunfällen, Produkthaftung, unlauteren Wettbewerbs, der Verletzung von Umweltschutznormen und der Verletzung geistigen Eigentums angedacht.

(Lfd. Nr. 78/05 vom 17.10.2005)

Quellen:

- Werdegang der interinstitutionellen Verfahren, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das auf ausservertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht („Rom II“), COM(2003) 427, abrufbar im Internet unter: http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=de&DossierId=... (Stand: 07.10.2005).

Beteiligte Organisationseinheiten der Bundestagsverwaltung

Fachbereich II: Auswärtiges, Internationales Recht, Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Fachbereich III: Verfassung und Verwaltung

Fachbereich IV: Haushalt und Finanzen

Fachbereich V: Wirtschaft und Technologie, Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Tourismus

Fachbereich VI: Arbeit und Sozialordnung

Fachbereich VII: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau und Wohnungswesen

Fachbereich VIII: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung

Fachbereich X: Kultur und Medien

Fachbereich XI: Geschichte, Zeitgeschichte und Politik

Fachbereich XII: Europa

Referat PB 2: Interparlamentarische Organisationen

WF IV A 1: Haushaltsausschuss

WF VIII A 2: Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

WF IX A 1: Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung

WF XII A 1: Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Europabüro

Register

Benutzungshinweis:

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

Beispiel:

Cross-Border-Leasing	19/03, 94	= Bd. 2003, S. 94
Kulturelle Vielfalt	1/04, 26	= Bd. 2004, S. 26
Konklave	21/05, 139	= Bd. 2005, S. 139

- | | |
|--|--|
| 2 [Zwei] Jahre Juniorprofessur
22/04, 42 | 40 [Vierzig] Jahre vertragliche
Beziehungen EU – Türkei
26/03, 61 |
| 2. [Zweites] Gipfeltreffen EU –
Lateinamerika und Karibik
22/02, 87 | Abgeordnete, Rechte und
Pflichten von 70/05, 194 |
| 8. [Achter] Mai 1945 in der
Erinnerungskultur der
Bundesrepublik Deutschland
27/05, 143 | Abgeordnetenstatut für die
Mitglieder des Europäischen
Parlamentes 2/04, 58 |
| 10 [Zehn] Jahre Ende der Sowjet-
union 34/01, 176 | Abgeordnetenstatut für die
Mitglieder des EP – neuer
Entwurf 39/05, 104 |
| 10 [Zehn] Jahre EU-Ausschuss
44/04, 80 | Ablauf der Geltungsdauer des
EGKS-Vertrages 28/02, 153 |
| 11. [Elfter] September 2001,
die EU und der 38/02, 163 | Achter Mai 1945 in der
Erinnerungskultur der
Bundesrepublik Deutschland
27/05, 143 |
| 13. [Dreizehnter] August 1961 –
40 Jahre Berliner Mauer
Die Berlinkrise 1958–1963
und die internationale Diplo-
matie 13/01, 173 | AEG-Novelle, mehr Wettbewerb
auf der Schiene? 43/04, 126 |
| 21. [Einundzwanzigster] März
1933– Der Tag von Potsdam
10/03, 76 | Afghanistan, Einsatz der Bundes-
wehr in 67/05, 246 |
| 40 [Vierzig] Jahre deutsch-israeli-
sche Beziehungen 28/05, 40 | AIDS, Welt-A.-Tag 42/04, 99 |
| 40 [Vierzig] Jahre türkische
Arbeitsmigration nach
Deutschland 26/01, 23 | AKP-EG-Partnerschaftsabkom-
men von Cotonou 4/01, 78 |
| | Aktuelle Entwicklungen im
deutschen und europäischen
Arbeitszeitrecht 65/05, 16 |

- Aktuelle Entwicklungen in der gesetzlichen Unfallversicherung 80/05, **23**
- Akustische Wohnraumüberwachung 45/05, **280**
- Alternative Streitbeilegung, Verfahren der 44/05, **277**
- Alterspräsident des Deutschen Bundestages 76/05, **200**
- Altersversorgung, betriebliche 15/01, 17
- Arbeitsmarktstatistik, Reform der 47/02, 44
- Arbeitsmigration, 40 Jahre türkische A. nach Deutschland 26/01, 23
- Arbeitssuchende, Grundsicherung für 83/05, **30**
- Arbeitszeitrecht, aktuelle Entwicklungen im deutschen und europäischen 65/05, **16**
- Armenviertel, Zwangsräumung von A. in Simbabwe – „Operation Abfallbeseitigung“ 60/05, **44**
- ASEM 40/02, 54
- Asien – Strategie, die neue A. der Europäischen Kommission 28/01, 84
- Assoziierungs-, Kooperations- und Handelsabkommen der EG 3/02, 127
- Atomteststoppvertrag, Atomwaffensperrvertrag und 54/05, **161**
- Atomwaffensperrvertrag und Atomteststoppvertrag 54/05, **161**
- Auflösung des Bundestages und vorzeitige Wahlen 31/05, **178**
- Ausgaben, Über- und außerplanmäßige A. im Haushaltsrecht 79/05, **127**
- Ausländische Streitkräfte in Deutschland 12/01, 255
- Außendienst der EU, Reform des 7/02, 131
- Außenpolitische Perspektiven der Ukraine nach der „Revolution in Orange“ 16/05, **37**
- Außerplanmäßige Ausgaben, Über- und... im Haushaltsrecht 79/05, **127**
- Außervertragliche Schuldverhältnisse: Rom II 78/05, **298**
- Aut-idem-Regelung 25/02, 191
- Bankgeheimnis 51/05, **258**
- Basel II, die neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung 44/02, 297
- Basel II, Eigenkapitalregeln für Banken 81/05, **265**
- Baugewerbe, Betriebsrentenreform im ... – Ein Vorbild für andere Bereiche? 9/03, 14
- Behandlung von Unionsvorlagen im Bundestag 42/02, 166
- Behandlung von Unionsvorlagen im Deutschen Bundestag – überarbeitete Fassung 01/05, **78**
- Beihilfen und EU-Recht, staatliche 39/02, 169
- Bergen – Fortführung des Bologna-Prozesses in Norwegen 30/05, **56**

- Berliner Mauer (13. August 1961), 40 Jahre ..., die Berlinkrise 1958 – 1963 und die internationale Diplomatie 13/01, 173
- Berlinkrise 1958 – 1963 und die internationale Dipomatie, 40 Jahre Berliner Mauer ... 13/01, 173
- Berufsausbildung, duale B. im Kontext neuerer wirtschaftlicher Entwicklungen 2/03, 22
- Beschäftigungsfähigkeit 41/02, 41
- Betriebliche Altersversorgung 15/01, 17
- Betriebsrentenreform im Baugewerbe – Ein Vorbild für andere Bereiche? 9/03, 14
- Bewaffneter Angriff, Selbstverteidigungsrecht bei 21/01, 260
- Bewerbung um die Olympischen Sommerspiele 2012 18/02, 189
- Beziehungen zwischen der EU und den Ländern des Golf-Kooperationsrates 15/03, 45
- BID, Business Improvement District 35/04, 139
- Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz 38/05, **101**
- Bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Volksrepublik China 20/05, **89**
- Bilaterale Immunitätsabkommen der USA, Internationaler Strafgerichtshof und ... 23/03, 86
- Bildungspolitik, Gesetzgebungskompetenzen in der 25/05, **54**
- Biochips - Genchips - Snips 16/03, 32
- Biomasse 14/04, 51
- Biometrie 30/01, 68
- Biowaffen 15/02, 266
- Biozide 29/05, **230**
- Bodenreformland so genannter „Neubauern“ 49/05, **288**
- Bologna-Prozess, Bergen – Fortführung des ... in Norwegen 30/05, **56**
- Brennstoffzellen 31/02, 74
- Britische Präsidentschaft, Europäische Union unter 52/05, **110**
- Bündnisfall nach dem Nordatlantik-Vertrag 18/01, 257
- 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**
- Bundeswehr, Einsatz der B. in Afghanistan 67/05, **246**
- Business Improvement District (BID) 35/04, 139
- CARS 21 06/05, **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**
- Clash of civilizations, ... Islamistischer Terror und die These vom 21/02, 242
- Corporate Governance 29/04, 133
- Cotonou, AKP-EG-Partnerschaftsabkommen von 4/01, 78
- Cross-Border-Leasing 19/03, 94
- „Deal“ im Strafprozess 32/05, **274**
- Demokratie, globale 88/05, **47**
- Deutscher Bundestag
- Behandlung von Unionsvorlagen im 01/05, **78**
 - Alterspräsident des 76/05, **200**
 - Auflösung des Bundestages und vorzeitige Neuwahlen 31/05, **178**
 - Selbstaufhebungsrecht des Parlaments 50/05, **184**
 - Verlängerung der Wahlperiode 89/05, **209**
- Deutscher Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen 08/05, **34**
- Deutsch-französische Union für Europa? 40/05, **107**
- Deutsch-israelische Beziehungen, 40 Jahre 28/05, **40**
- Differenzierungsklauseln, tarifvertragliche 12/05, **10**
- Digitalisierung des Fernsehens
- Multimedia Home Platform (MHP) 8/03, 98
- Digital Video Broadcasting-Terrestrial 45/02, 218
- Doping 13/02, 187
- Dreizehnter August 1961, 40 Jahre Berliner Mauer, Die Berlinkrise 1958 – 1963 und die internationale Diplomatie 13/01, 173
- Dschihad 23/01, 249
- Duale Berufsausbildung im Kontext neuerer wirtschaftlicher Entwicklungen – Ausgewählte Aspekte – 2/03, 22
- DVB-T, Digital Video Broadcasting-Terrestrial 45/02, 218
- EGKS-Vertrag, Ablauf der Geltungsdauer des 28/02, 153
- eGovernment 9/01, 215
- Eigenkapitalregeln für Banken: Basel II 81/05, **265**
- Eigenkapitalvereinbarung (Basel II), die neue Baseler 44/02, 297
- Einheitliches Wahlsystem für die Wahlen zum Europäischen Parlament 48/02, 228
- Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan 67/05, **246**
- Einundzwanzigster März 1933
- Der Tag von Potsdam 10/03, 76
- Elektronischer Rechtsverkehr 23/05, **215**
- Elfter September 2001, die EU und der 38/02, 163
- Eliteuniversitäten, private E. in den USA 10/04, 32
- Elternzeit von Männern 4/02, 198
- Elysée-Vertrag 49/02, 57
- Embryonale Stammzellen, EU-Forschungsförderung für 24/03, 82
- Employability 41/02, 41

- Empowerment 11/01, 232
- Energieausweis, obligatorischer E. in der neuen EU-Gebäude-richtlinie 37/05, **71**
- Energiemarkt, Regulierung des 30/04, 54
- Energien, erneuerbare 27/03, 35
- Energiewirtschaft, Unbundling in der E. – Reform des Energiewirtschaftsrechts 24/04, 130
- Energiewirtschaftsrecht, Unbundling in der Energiewirtschaft – Reform des E. 24/04, 130
- Entrepreneurship 25/01, 277
- Entwicklungen im deutschen und europäischen Arbeitszeitrecht, aktuelle 65/05, **16**
- Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung in Europa 22/03, 51
- Erinnerungskultur der Bundesrepublik Deutschland, 8. Mai 1945 in der 27/05, **143**
- Erneuerbare Energien 27/03, 35
- Erweiterte EU und ihre neuen Nachbarn 11/03, 42
- Erwerbsfähigkeit, Rente wegen verminderter 7/01, 11
- Estland
 - auf dem Weg in die EU 24/02, 150
 - die Wirtschaft 26/02, 294
- EU-Beitrittsvertrag, Schutzklauseln im 41/04, 78
- EU, bilaterale Beziehungen zwischen der ... und der Schweiz 38/05, **101**
- EU, bilaterale Beziehungen zwischen der... und der Volksrepublik China 20/05, **89**
- EU-Forschungsförderung für embryonale Stammzellen 24/03, 82
- EU-Gebäude richtlinie, obligatorischer Energieausweis in der neuen 37/05, **71**
- EU-Kandidatenstatus, Kroatien erhält 19/04, 61
- EU-Konvent
 - Konstituierung des 14/02, 137
- EU-Konvent 35/01, 124
- EU-Osterweiterung
 - und die russische Exklave Kaliningrad 32/01, 118
 - Vertrag von Nizza, die EU vor der 3/01, 97
 - der Europäische Rat von Kopenhagen 2002 und die 1/03, 39
- EU-Rahmenbeschluss, Umsetzung des ... zur 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, deutsch-französische Union für 40/05, **107**
- Europa, Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung in 22/03, 51
- 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**
 - Erweiterte EU und ihre neuen Nachbarn 11/03, 42
 - Estland auf dem Weg in die 24/02, 150
 - EU-Forschungsförderung für embryonale Stammzellen 24/03, 82
 - EU – USA Gipfeltreffen 07/05, **83**
 - Freihandelszone EU
 - Mittelmeer – Anrainerstaaten 1/01, 61
 - Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung in der 11/02, 32
 - Governance in der 2/01, 94
 - Konvent 35/01, 124
 - Kroatien erhält EU-Kandidatenstatus 19/04, 61
 - Mittelmeerpolitik der 16/02, 143
 - Regulierungsagenturen der 19/01, 115
 - Transatlantische Partnerschaft EU/USA 20/03, 48
 - Übergangsregelungen in den Verträgen mit Beitrittskandidaten für die Aufnahme in die 5/01, 102
 - Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur 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**
 - Verfassungsdiskussion in der 14/01, 107
 - Vierzig Jahre vertragliche Beziehungen EU – Türkei 26/03, 61
 - Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen 29/03, 65
 - Zweites Gipfeltreffen EU – Lateinamerika und Karibik 22/02, 87
- Europäische Verfassung
 - Stand des Ratifizierungsprozesses der 26/05, **92**
 - Ratifizierungsprozess und die Zukunft der 34/05, **95**

- Europäische Verteidigungs-
agentur 40/04, 75
- Europäischer Haftbefehl
36/02, 159
- Europäischer Konvent
35/01, 124
- Europäischer Konvent
– Konstituierung des
14/02, 137
- Europäischer Rat, die Reform des
... und des Rates der Europäi-
schen Union 33/02, 156
- Europäischer Rat von Kopenha-
gen 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/USA, Die transatlantische
Partnerschaft 20/03, 48
- EU-USA Gipfeltreffen 07/05, **83**
- Feinstaub-Richtlinie 14/05, **224**
- Finanzierung europäischer
politischer Parteien, Satzung
und 25/03, 58
- Finanzvorlagen nach § 96
GOBT 32/04, 93
- Fluglärm, Schutz vor 86/05, **233**
- Frauen im Regierungsamt
85/05, **146**
- Freihandelszone – EU – Mittel-
meer-Anrainer-Staaten
1/01, 61
- Funkchips – Die Radio Frequency
Identification (RFID)
15/05, **64**
- Galileo – das europäische
GPS 14/03, 29
- Gebäuderichtlinie, obligatorischer
Energieausweis in der neuen
EU- 37/05, **71**
- Gefahr im Verzug bei militäri-
schen Einsätzen 24/01, 264
- Gemeinsamer Bericht über die
soziale Eingliederung in der
EU 11/02, 32
- Gemeinschaftsmethode
12/02, 134
- Genchips – Biochips – Snips
16/03, 32
- Gender Mainstreaming
43/02, 204
- Generationengerechtigkeit
6/03, 11
- Gentechnik, Grüne, Rote, Weiße
und Graue 18/05, **67**
- Gentests 12/04, 48
- Gerichtsnaher Mediation
03/05, **268**
- Gesamtwirtschaftliches Gleich-
gewicht, Störung des
87/05, **130**

- Gesellschaft, Europäische
25/04, 152
- Gesetzgebungskompetenzen
in der Bildungspolitik
25/05, **54**
- Gesetzliche Krankenversicherung
(GKV), Leistungskatalog der
66/05, **154**
- Gesetzliche Mindestlöhne
64/05, **13**
- Gesetzliche Rentenversicherung
– die Schwankungsreserve in
der 5/04, 9
– Nachhaltigkeitsrücklage der
75/05, **19**
– Organisationsreform in
der 39/04, 12
- Gesetzliche Unfallversicherung,
aktuelle Entwicklung in der
80/05, **23**
- Gewinnmanipulation, kriminelle
G. im Wertpapierhandel
27/01, 280
- Gipfeltreffen, EU-USA 07/05, **83**
- Gipfeltreffen, zweites G. EU –
Lateinamerika und Karibik
22/02, 87
- GKV, Leistungskatalog
der gesetzlichen Kranken-
versicherung 66/05, **154**
- Globale Demokratie 88/05, **47**
- GOBT, Finanzvorlagen nach
§ 96 32/04, 93
- Golf-Kooperationsrat, Beziehun-
gen zwischen der EU und den
Ländern des 15/03, 45
- Governance, Corporate
29/04, 133
- Governance in der Europäischen
Union 2/01, 94
- GPS, das europäische ... -
Galileo 14/03, 29
- Graffiti 48/05, **285**
- Graue Gentechnik, Grüne, Rote,
Weiße und ... 18/05, **67**
- Grüne, Rote, Weiße und Graue
Gentechnik 18/05, **67**
- Grundrechteagentur, Europäische
53/05, **113**
- Grundsicherung ab 1. Januar
2003 29/02, 35
- Grundsicherung für Arbeits-
suchende 83/05, **30**
- Haftbefehl, europäischer
36/02, 159
- Haftbefehlsgesetz, europäisches
59/05, **292**
- Handelsabkommen, Assoziie-
rungs-, Kooperations- und H.
der EG 3/02, 127
- Haushaltsführung, vorläufige
93/05, **133**
- Haushaltsrecht, über- und
außerplanmäßige Ausgaben
im 79/05, **127**
- Haushaltssperre und Nachtrags-
haushalt 21/03, 72
- Hedge-Fonds 35/05, **120**
- Influenza-Pandemie 58/05, **149**
- Informationsfreiheitsgesetz
13/05, **221**
- Informationsgesellschaft, Welt-
gipfel zur (WSIS) 42/05, **171**
- Inkompatibilitäten mit dem Bun-
destagsmandat 84/05, **206**
- Internationaler Strafgerichtshof
und bilaterale Immunitätsab-
kommen der USA 23/03, 86
- Internationaler Thermonuklearer
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**
- Jugendgewalt 50/02, 211
- Juniorprofessur 22/04, 42
- Kaliningrad, die EU-Osterweiterung und die russische Exklave 32/01, 118
- Kampf der Kulturen ... Islamistischer Terror und die These vom clash of civilizations 21/02, 242
- Kapitalbildende Lebensversicherung mit Überschussbeteiligung 61/05, **237**
- Kapitalmarktrechtliche Streitigkeiten, Musterverfahren in 47/05, **282**
- Karibik, zweites Gipfeltreffen EU – Lateinamerika und 22/02, 87
- Kaschmir-Konflikt 01/02, 48
- Kinderbetreuung in Deutschland 46/02, 208
- Kindergesundheit 18/03, 90
- Kirchentag, ökumenischer in Berlin 17/03, 108
- Kita-Card 23/02, 201
- Klonen, therapeutisches 4/04, 96
- Koalitionsvereinbarungen 77/05, **203**
- Kombilohn 9/02, 26
- Kombilohn: Zwischenbilanz 82/05, **27**
- Komitologie-Verfahren 6/01, 104
- Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung 46/04, 117
- 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
- Kooperationsabkommen, Assoziierungs-, K.-und Handelsabkommen der EG 3/02, 127
- Kopenhagen, der Europäische Rat von K. 2002 und die EU-Osterweiterung 1/03, 39
- Kosovo, völkerrechtlicher Status des 33/05, **158**
- Krankenversicherungskarte, europäische 62/05, **152**
- Krankenversicherung, Leistungskatalog der gesetzlichen K. (GKV) 66/05, **154**
- Kriminelle Gewinnmanipulationen im Wertpapierhandel 27/01, 280
- Kroatien erhält EU-Kandidatenstatus 19/04, 61

- Kultur, der europäische Verfassungsprozess und die 13/04, 39
- Kulturelle Vielfalt 1/04, 26
- Kulturelle Vielfalt, UNESCO-Konvention zur 91/05, **60**
- Kulturfinanzbericht 2003 11/04, 36
- Kulturhauptstadt Europas 2010 26/04, 45
- Kultursponsoring 7/04, 29
- Kulturverträglichkeitsprüfung 7/03, 25
- Ladenschlussgesetz 15/04, 110
- Lateinamerika und Karibik, zweites Gipfeltreffen EU - 22/02, 87
- Lebensversicherung, kapitalbildende, mit Überschussbeteiligung 61/05, **237**
- Leiharbeit in Deutschland 37/02, 38
- Leistungen, versicherungsfremde 3/03, 8
- Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) 66/05, **154**
- Lissabon-Strategie, Reform der 10/05, **86**
- Lohn- und Verteilungsentwicklung in Deutschland 43/05, **255**
- Mediation, gerichtsnahe 3/05, **268**
- Medien, Persönlichkeitsschutz und Persönlichkeitsvermarktung in den 21/04, 106
- Mehrwertsteuer, Umsatzsteuer 57/05, **124**
- Militärische Einsätze, Gefahr im Verzug bei 24/01, 264
- Milzbrand 22/01, 184
- Mindestlöhne, gesetzliche 64/05, **13**
- Mitglieder des EP, Abgeordnetenstatut für die 39/05, **104**
- Mittelmeer-Anrainer-Staaten, Freihandelszone EU – 1/01, 61
- Mittelmeerpoltik der EU 16/02, 143
- Multilateralismus/
Unilateralismus 28/03, 18
- Multimedia Home Platform (MHP) – Die Digitalisierung des Fernsehens 8/03, 98
- Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen Streitigkeiten 47/05, **282**
- Nachhaltigkeit 6/04, 120
- Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen Rentenversicherung 75/05, **19**
- Nachwahlen 63/05, **187**
- Nachtragshaushalt, Haushalts-sperre und 21/03, 72
- Naher Osten, Road Map 9/04, 19
- Nanoröhrchen,
Nanowissenschaft 30/02, 70
- Nanowissenschaft,
Nanoröhrchen 30/02, 70
- „Neubauern“, Bodenreformland so genannter 49/05, **288**
- Neue Asienstrategie der Europäischen Kommission 28/01, 84
- Neue Baseler Eigenkapitalvereinbarung 44/02, 297
- Neuwahlen, Vertrauensfrage und 46/05, **180**
- NGO 20/01, 235

- Nichtregierungsorganisation
20/01, 235
- Nizza, Vertrag von N. – die EU
vor der Osterweiterung
3/01, 97
- Non-Governmental
Organization 20/01, 235
- Nordatlantik-Vertrag, Bündnisfall
nach dem 18/01, 257
- Norwegen, Bergen – Fort-
führung des Bologna-Prozesses
in 30/05, **56**
- Obligatorischer Energieausweis
in der neuen EU-Gebäude-
richtlinie 37/05, **71**
- Ökumenischer Kirchentag in
Berlin 17/03, 108
- Öffentlich-private Partnerschaft
73/05, **262**
- OLAF; EUROJUST, das Projekt
einer Europäischen Staatsan-
waltschaft und 20/02, 146
- Olympische Sommerspiele 2012,
Bewerbung um die
18/02, 189
- „Operation Abfallbeseitigung“ –
Zwangsräumung von
Armenvierteln in Simbabwe
60/05, **44**
- Organisationsreform in der ge-
setzlichen 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 Autonomie-
behörde, Wahl des Präsidenten
02/05, **136**
- Pandemie, Influenza- 58/05, **149**
- Parlament, Selbstaufhebungsrecht
des 50/05, **184**
- Parteien, europäische
19/02, 225
- Parteiverbote in der Bundesrepu-
blik Deutschland 8/02, 252
- Partnerschaft, öffentlich-private
73/05, **262**
- Patientenverfügung
34/04, 154
- Peacebuilding 5/03, 112
- Persönlichkeitsschutz und Per-
sönlichkeitsvermarktung in
den Medien 21/04, 106
- Persönlichkeitsvermarktung,
Persönlichkeitsschutz in den
Medien 21/04, 106
- Pflichten der Staaten, Charta
der 34/02, 51
- Pflichten von Abgeordneten,
Rechte und 70/05, **194**
- PISA-Studie und ihre
Konsequenzen 5/02, 65
- Politikberatung, Rat der fünf
Weisen im Kontext wirt-
schaftswissenschaftlicher
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, Pol-
körperdiagnostik – Alternative
zur 12/03, 79

- Präsidentschaft, Europäische Union unter britischer 52/05, **110**
- Private Eliteuniversitäten in den USA 10/04, 32
- Private Limited Company (Ltd.) 22/05, **271**
- Programm „Soziale Stadt“ 55/05, **212**
- Public Private Partnership – PPP 17/01, 81
- Radio Frequency Identification (RFID), Funkchips 15/05, **64**
- Rat der Europäischen Union, die Reform des Europäischen Rates und des 33/02, 156
- Rat der fünf Weisen im Kontext wirtschaftswissenschaftlicher Politikberatung 10/02, 287
- Ratifikation des Vertrages für Europa 36/04, 71
- Ratifizierungsprozess, Stand des R. der europäischen Verfassung 26/05, **92**
- Ratifizierungsprozess und die Zukunft der Europäischen Verfassung 34/05, **95**
- Rating-Agenturen, Verhaltenskodex für 09/05, **252**
- REACH, Chemikalienrichtlinie 24/05, **227**
- Rechte und Pflichten von Abgeordneten 70/05, **194**
- Rechtsberatungsgesetz 23/04, 149
- Rechtsverkehr, elektronischer 23/05, **215**
- Reform der Arbeitsmarktstatistik 47/02, 44
- Reform der Lissabon-Strategie 10/05, **86**
- Reform des Außendienstes der EU 7/02, 131
- Reform des Europäischen Rates und des Rates der Europäischen Union 33/02, 156
- Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes 17/05, **117**
- Regelungen der Zuwanderung Hochqualifizierter 45/04, 15
- Regierungsamt, Frauen im 85/05, **146**
- Regulierungsagenturen der EU 19/01, 115
- Regulierung des Energiemarktes 30/04, 54
- Rentenversicherung, die Schwankungsreserve in der gesetzlichen 5/04, 9
- Rentenversicherung, Nachhaltigkeitsrücklage der gesetzlichen 75/05, **19**
- Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit 7/01, 11
- „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
- Rom II, Außervertragliche Schuldverhältnisse 78/05, **298**
- Rote Gentechnik, Grüne, ..., Weiße und Graue Gentechnik 18/05, **67**
- Rundfunkgebühr 3/04, 103
- Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien 25/03, 58

- Schiiten im Irak 13/03, 105
- Schuldverhältnisse, Außervertragliche S.: Rom II 78/05, **298**
- Schutzklauseln im EU-Beitrittsvertrag 41/04, 78
- Schutz vor Fluglärm 86/05, **233**
- Schwankungsreserve in der gesetzlichen Rentenversicherung 5/04, 9
- Schweiz, bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz 38/05, **101**
- Selbstauflösungsrecht des Parlaments 50/05, **184**
- Selbstverteidigungsrecht bei einem bewaffneten Angriff 21/01, 260
- Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, deutscher Sitz im 08/05, **34**
- Simbabwe, Zwangsräumung von Armenvierteln – „Operation Abfallbeseitigung“ 60/05, **44**
- Snips - Genchips - Biochips 16/03, 32
- Softwarepatente 19/05, **168**
- Sowjetunion, zehn Jahre Ende der 34/01, 176
- Soziale Eingliederung, gemeinsamer Bericht über die ... in der EU 11/02, 32
- Soziale Stadt, Programm 55/05, **212**
- Spam 11/05, **165**
- Staatliche Beihilfen und EU-Recht 39/02, 169
- Stabilitäts- und Wachstumspakt, der europäische 31/04, 68
- Stabilitäts- und Wachstumspakt, Reform des 17/05, **117**
- Stabilitätspakt für Südosteuropa 16/01, 112
- Stalin-Note vom 10. März 1952 6/02, 179
- Stalking 17/04, 146
- Stammzellen aus Nabelschnurblut 32/02, 194
- Stand des Ratifizierungsprozesses der Europäischen Verfassung 26/05, **92**
- Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts 87/05, **130**
- Strafprozess, Deal im 32/05, **274**
- Strategische Umweltprüfung (SUP) 28/04, 123
- Streitbeilegung, Verfahren der alternativen 44/05, **277**
- Streitigkeiten, Musterverfahren in kapitalmarktrechtlichen 47/05, **282**
- Streitkräfte, ausländische S. in Deutschland 12/01, 255
- Strombörsen in Deutschland 10/01, 273
- Südosteuropa, Stabilitätspakt für 16/01, 112
- Südpazifischer Raum, die EU und der 35/02, 90
- SUP, strategische Umweltprüfung 28/04, 123
- Tag der Deutschen Einheit 38/04, 114
- Tag von Potsdam – 21. März 1933 10/03, 76
- Tarifvertragliche Differenzierungsklauseln 12/05, **10**
- Teilwertabschreibung 16/04, 87
- Terrorismus-Bekämpfung, Umsetzung des EU-Rahmenbeschlusses zur 30/03, 68
- Terrorismus 29/01, 238

- Therapeutisches Klonen
4/04, 96
- Thermonuklearer Versuchsreaktor,
Internationaler 56/05, **74**
- Transatlantische Partnerschaft
EU/USA 20/03, 48
- Türkei, 40 Jahre vertragliche
Beziehungen EU – Türkei
26/03, 61
- Türkische Arbeitsmigration nach
Deutschland, 40 Jahre
26/01, 23
- Übergangsregelungen in den
Verträgen mit Beitrittskandi-
daten für die Aufnahme in die
EU 5/01, 102
- Überhangmandate 4/03, 102
- Überschussbeteiligung, Kapital-
bildende 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**
- Umsetzung des EU-Rahmen-
beschlusses zur Terrorismus-
Bekämpfung 30/03, 68
- Umweltprüfung, strategische
(SUP) 28/04, 123
- UN-Sicherheitsrat, Irakresolution
1546 des 18/04, 22
- Unbundling in der Energiewirt-
schaft – Reform des Energie-
wirtschaftsrechts 24/04, 130
- UNESCO-Konvention zur
kulturellen Vielfalt 91/05, **60**
- Unilateralismus/
Multilateralismus 28/03, 18
- Unionsvorlagen im Bundestag,
Behandlung von 42/02, 166
- Unionsvorlagen, Behandlung
von U. im Deutschen Bundes-
tag – überarbeitete Fassung
01/05, **78**
- Unternehmensübernahmen
17/02, 290
- USA
– Gipfeltreffen EU –
07/05, **83**
– internationaler Strafgerichts-
hof und bilaterale Immuni-
tätsabkommen der
23/03, 86
– Private Eliteuniversitäten
10/04, 32
– Transatlantische Partner-
schaft EU/USA 20/03, 48
- Verbraucherpolitik 8/01, 270
- Vereinte Nationen
– deutscher Sitz im Sicher-
heitsrat der 08/05, **34**
– Zusammenarbeit der EU mit
den 29/03, 65
- Verfahren der alternativen Streit-
beilegung 44/05, **277**
- Verfassungsdiskussion in der
Europäischen Union
14/01, 107
- Verfassungsprozess, der europäi-
sche und die Kultur
13/04, 39

- Verfassung in Europa, Entwurf eines Vertrages über eine ... 22/03, 51
- Verfassungsvertrag, ist der V. noch zu retten 36/05, **98**
- Verhaltenskodex für Rating-Agenturen 09/05, **252**
- Verlängerung der Wahlperiode 89/05, **209**
- Verpflichtungsermächtigung 20/04, 90
- Versammlungsfreiheit 05/05, **218**
- Versicherungsfremde Leistungen 3/03, 8
- Verteidigungsagentur, europäische 40/04, 75
- Versuchsreaktor, Internationaler Thermonuklearer 56/05, **74**
- Verteilungsentwicklung, Lohn- und V. in Deutschland 43/05, **255**
- Vertrag von Nizza – die EU vor der Osterweiterung 3/01, 97
- Vertrauensfrage und Neuwahlen – Zum Stand des Verfahrens 46/05, **180**
- Vielfalt, kulturelle 1/04, 26
- 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
- Völkerrechtlicher Status des Kosovo 33/05, **158**
- Volksrepublik China, bilaterale Beziehungen zwischen der EU und der 20/05, **89**
- Vollstreckungstitel, europäischer 72/05, **295**
- Vorläufige Haushaltsführung 93/05, **133**
- Vorzeitige Wahlen, Auflösung des Bundestages und 31/05, **178**
- VW-Gesetz 33/04, 136
- Wahl des Präsidenten der Palästinensischen Autonomiebehörde 02/05, **136**
- Wahl des Bundeskanzlers 71/05, **197**
- Wahl eines Bundeskanzlers, Zeitpunkt der Wahl 68/05, **190**
- Wahlen, Auflösung des Bundestages und vorzeitige Wahlen 31/05, **178**
- Wahlen zum Europäischen Parlament, einheitliches Wahlsystem für die 48/02, 228
- Wahlperiode, Verlängerung der 89/05, **209**
- Wahlprüfung 69/05, **191**
- Weißer Gentechnik, Grüne, Rote, ... und Graue Gentechnik 18/05, **67**
- Welt-AIDS-Tag 42/04, 99
- Weltgipfel zur Informationsgesellschaft (WSIS) 42/05, **171**
- Weltwirtschaftsforum 04/05, **249**
- Wertpapierhandel, kriminelle Gewinnmanipulationen im 27/01, 280
- Wirtschaft Estlands 26/02, 294
- Wohnraumüberwachung, akustische 45/05, **280**
- WSIS, Weltgipfel zur Informationsgesellschaft 42/05, **171**

Zehn Jahre Ende der Sowjetunion	34/01, 176	Zukunft der Europäischen Verfassung, der Ratifizierungsprozess und die	34/05, 95
Zehn Jahre EU-Ausschuss	44/04, 80	Zwangsräumung von Armenvierteln in Simbabwe	„Operation Abfallbeseitigung“
Zeitpunkt der Wahl eines Bundeskanzlers	68/05, 190		60/05, 44
Zusammenarbeit der EU mit den Vereinten Nationen	29/03, 65	Zwei Jahre Juniorprofessur	22/04, 42
Zuwanderung, Regelungen der Z. Hochqualifizierter	45/04, 15	Zweites Gipfeltreffen EU – Lateinamerika und Karibik	22/02, 87