

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Dr. Max Stadler,  
Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 16/7271 –**

### **Achtung der Grundrechte**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

„Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt. Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.“  
Nach dieser Formulierung des Artikels 1 des Grundgesetzes (GG) stellen die Grundrechte die unveräußerliche Basis unserer Gesellschaft und des Staates dar. Die Grundrechte zu achten und zu bewahren, gehört zu den vornehmsten Aufgaben des Staates.

Das Bekenntnis zu den Grundrechten und deren herausgehobene Stellung in der Verfassung folgen unmittelbar aus den schrecklichen Erfahrungen der nationalsozialistischen Diktatur. Die Freiheitsrechte, Gleichheitsrechte und Teilhaberechte der Menschen spiegeln das Wertverständnis unserer Gesellschaft wider. Ohne die Garantie der Grundrechte ist ein freiheitlich-demokratisches Gemeinwesen nicht denkbar. Wenn die Grundrechte in ihrem Gehalt eingeschränkt werden, geht damit immer und unwiederbringlich ein Stück Freiheit und Gerechtigkeit verloren.

Eingriffe in die Grundrechte und deren Einschränkung durch einfachgesetzliche Regelungen bedürfen immer einer besonders sorgfältigen Abwägung. Zulässig sind nur Eingriffe aufgrund kollidierender Grundrechte, eines Gesetzesvorbehalts oder aufgrund von Schranken, die sich aus anderen verfassungsrechtlich geschützten Gütern ergeben. Vor dem Hintergrund der Behauptungen, es gäbe ein Grundrecht auf Sicherheit, ist klarzustellen, dass es dieses Grundrecht in unserer Verfassung nicht gibt und auch nicht aus der Europäischen Menschenrechtskonvention hergeleitet werden kann. Bei jeglicher Einschränkung der Grundrechte muss die schonendste Maßnahme gefunden werden, um den Grundrechten ihre größtmögliche Wirkung zu erhalten.

Dennoch lassen viele Entwicklungen befürchten, dass die Grundrechte an Substanz verlieren. Von den grundgesetzlichen Möglichkeiten zur Einschränkung der Grundrechte durch einfachgesetzliche Maßnahmen, tatsächliches Handeln des Staates wird leider viel zu oft Gebrauch gemacht, ohne dass das notwendige Augenmaß gewahrt bleibt. Änderungen des Grundgesetzes selbst bergen die

Gefahr, dass Grundrechte in der Substanz geändert und relativiert werden. Die Wahrnehmung der Grundrechte ändert sich zusehends. Nicht mehr der Freiheitsgedanke, nicht mehr das Leitbild des mit unveräußerlichen Rechten ausgestatteten Menschen stehen Pate für Gesetzgebung und Handeln des Staates, sondern vielmehr gewinnen vage Begriffe wie die Bedrohung der Sicherheit durch Terrorismus oder Kriminalität als Rechtfertigung an Bedeutung in Teilen der politischen und öffentlichen Meinungsbildung. Freiheitsrechte werden zunehmend als Hindernis dargestellt. So soll nach dieser Ansicht die Sicherheit allenthalben gefährdet sein, wenn die Menschen nicht in immer stärkerem Maße in ihren Freiheitsrechten eingeschränkt werden. Doch Freiheit ist unteilbar. Es kann nicht sein, dass die Freiheit jedes Einzelnen stets unter Vorbehalt gewährt wird, vielmehr bedarf jede Einschränkung der Freiheit einer Begründung des Staates. Sobald der Staat dem Grundsatz folgt, dass doch derjenige, der sich nichts zuschulden kommen lässt, auch keine Bedenken bei der Einschränkung seiner Grundrechte haben müsse, werden die Grundrechte zum Lippenbekenntnis.

Der Staat lässt es an der Achtung der Grundrechte und der notwendigen Sensibilität fehlen – und trägt damit dazu bei, dass die gesellschaftliche Anerkennung und herausragende Bedeutung der Grundrechte verloren geht. Wenn der Bundesminister des Innern, der auch Verfassungsminister ist, selbst die Grundrechte als Hindernis bei der Terrorismusbekämpfung darstellt, ist es nicht weiter verwunderlich, wenn Teile der Bevölkerung die Grundrechte nicht mehr würdigen und wertschätzen können.

Damit geht unweigerlich ein Werteverlust der Gesellschaft einher. Denn unsere Verfassung und die darin niedergelegten Grundrechte bilden das Wertgerüst unseres Gemeinwesens. Daneben die Anerkennung einer Leitkultur zu fordern, geht hingegen fehl. Die Würde des Menschen, die Handlungsfreiheit, der Gleichheitssatz sowie die Meinungs- und Glaubensfreiheiten bieten jedem Menschen unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit in Deutschland einen festen Halt in unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Die Achtung der Grundrechte muss aber auch eingefordert werden. Der Schutzauftrag des Staates kann nur dann erfüllt werden, wenn alle Menschen in Deutschland sich der Verbindlichkeit und der Unverbrüchlichkeit der Grundrechte bewusst sind. Daher müssen die Grundrechte einen größeren Raum sowohl in der Schulbildung als auch beispielsweise in Integrationskursen einnehmen.

Doch die Grundrechte werden nicht allein durch den Staat bedroht. Auch das Handeln Privater kann die Grundrechte einschränken. Die Grundrechte wirken mittelbar auf die Rechtsverhältnisse Privater ein und müssen auch hier beachtet werden. Wenn die informationelle Selbstbestimmung durch Kundenkarten und die Sammelwut privater Unternehmen in Gefahr gerät, wenn die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen angesichts deutlicher Gehaltsunterschiede für die gleiche Arbeit eine Farce ist, dann ist auch hier der Staat aufgefordert zu prüfen, wie die Missstände behoben werden können.

Eine besondere Herausforderung für den Schutz der Grundrechte liegt auch in der rasanten technischen Entwicklung. Neue Techniken bieten viele Chancen, sofern sie so angewandt werden, dass nicht grundlegende Rechte der Menschen gefährdet werden. Gerade das Internet und die so genannten neuen Medien bergen viele Ansatzpunkte, um beispielsweise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einzugreifen. Neue medizinische Entwicklungen und Forschungen wie die Stammzellforschung werfen ethische Fragestellungen auf, bei deren Beantwortung die Würde des Menschen, die Forschungsfreiheit ebenso wie die körperliche Unversehrtheit einzubeziehen sind. Es ist daher unabdingbar, dass bei der Entwicklung neuer Technologien und deren Nutzung eine Abwägung zwischen Chancen und Risiken im Hinblick auf die Grundrechte stattfindet.

„Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.“ In Artikel 23 Abs. 1 des Grundgesetzes bekennt sich Deutschland zu einer europäischen Einigung unter der Bedingung, dass der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union (EU) ebenso gewährleistet ist wie durch das Grundgesetz. Die Rechtsakte

der Europäischen Union sind einer unmittelbaren Kontrolle durch das deutsche Verfassungsgericht entzogen. Allein bei nationalen Umsetzungsakten sind Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung sowie Gerichte nach dem Grundgesetz gebunden, die dort niedergelegten Grundrechte zu wahren und zu achten. Immer wieder stellt sich jedoch das Problem, dass Rechtsakte umgesetzt werden müssen, in denen der Schutz und das Verständnis der Reichweite der Grundrechte in Frage stehen. Die Vorratsdatenspeicherung in der Telekommunikation, die Abwägung zwischen Eigentumsrechten und Gleichheitsrechten bei den Antidiskriminierungsnormen und viele andere Beispiele zeigen deutlich, dass zwischen dem Grundrechtsverständnis und der Abwägung zwischen den Grundrechten in Deutschland und in Europa erhebliche Unterschiede bestehen. Um den Grundrechten in Europa zur unbedingten Geltung zu verhelfen, muss nun der eingeschlagene Weg der Stärkung des Europäischen Parlaments und der Verbesserung des Grundrechtsschutzes konsequent fortgesetzt werden. Schließlich muss die Bundesregierung stets die Grundrechte beachten, wenn sie Deutschland im Rechtssetzungsprozess der EU vertritt. Eine Zustimmung zu nach dem Grundgesetz unzulässigen oder auch nur fraglichen Einschränkungen der Grundrechte Vorhaben der EU darf es seitens der Bundesregierung nicht geben. Die Bundesregierung muss sich in Brüssel als Anwalt der Bürgerinnen und Bürger ihres Landes verstehen und deren unverbrüchliche Grundrechte entschieden verteidigen.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Grundgesetz wird am 23. Mai 2009 sechzig Jahre alt. Ganz bewusst sind die unantastbare Würde des Menschen und die Grundrechte an seinen Anfang gestellt. Denn niemals in der deutschen Geschichte waren Grundrechte und Menschenwürde furchtbarer missachtet worden als unter der Herrschaft des Nationalsozialismus. Den Weg in den Unrechtsstaat zu verbauen oder auch nur wesentlich zu erschweren, war die Weimarer Verfassung nicht stark genug gewesen. Eine von vielen Lehren, die man 1949 aus dem Scheitern der Weimarer Verfassung zog, war ein neues Grundrechtsverständnis: „Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“ (Artikel 1 Abs. 3 GG).

Aufgrund der historischen Ausgangssituation geht es bei dieser Bindung in erster Linie um Abwehr staatlicher Eingriffe. Doch ist die Betrachtung der Grundrechte in den vergangenen sechs Jahrzehnten an diesem Ausgangspunkt nicht stehen geblieben. Mit zunehmender Entwicklung des Sozialstaates wurden die Grundrechte zugleich als Teilhaberechte gesehen und herangezogen. Die in den Grundrechten zum Ausdruck kommenden objektiven Wertentscheidungen sind stets zu beachten, etwa auch dort, wo es um verfahrensrechtliche Bestimmungen geht.

So sind die Grundrechte für die Entwicklung des Rechtsverständnisses in der Bundesrepublik Deutschland von vielseitiger und im Sinne des Wortes „grundlegender“ Bedeutung. Seit Verabschiedung des Grundgesetzes und Gründung der Bundesrepublik Deutschland haben sie eine erhebliche Aufwertung im Rechtsverständnis der Bürgerinnen und Bürger erfahren. Die Bürgerinnen und Bürger setzen hohes Vertrauen in das Grundgesetz und die Grundrechte. Die Gewährleistung der mit den Grundrechten verbürgten Freiheitsrechte ist für das Handeln der Bundesregierung eine maßgebliche Leitlinie.

Gleichzeitig darf nicht aus dem Blickfeld geraten, dass seit Inkrafttreten des Grundgesetzes einschneidende gesellschaftliche Entwicklungen stattgefunden haben, auf die neue gesetzgeberische Antworten gefunden werden müssen.

So hat unser Gemeinwesen sich in der inneren Sicherheit einer grundlegend veränderten Gefahrenlage zu stellen. Die neue Qualität der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus der vergangenen Jahre weckt ein verstärktes Sicherheitsbedürfnis. Bürgerinnen und Bürger erwarten zu Recht, dass der Staat Maßnahmen ergreift, um Gefahren frühzeitig zu erkennen und Anschläge zu

verhindern, deren Ziel nicht mehr nur Einzelpersonen, sondern kritische Infrastrukturen oder eine Vielzahl wahllos betroffener Menschen sind. Die Anschläge von New York und Washington am 11. September 2001 sowie die Attentate von Madrid am 11. März 2004 und von London am 7. Juli 2005 haben auf dramatische Weise verdeutlicht, dass der Terrorismus keine abstrakte Bedrohung darstellt, sondern unmittelbar das Leben der Menschen in den westlichen Demokratien beeinträchtigt. Die Bundesregierung ist sich ihrer Verantwortung bewusst, die Balance zwischen innerer Sicherheit und Freiheit zu wahren, wenn sie gesetzgeberische Maßnahmen zur Reaktion auf diese neue Gefahrenlage vorschlägt. Innere Sicherheit und Freiheit des Einzelnen stehen einander nicht als Gegensätze gegenüber, sondern sind zum Ausgleich zu bringen. Persönliche Freiheit ist ohne innere Sicherheit nicht denkbar. Gesetze gegen Terror und sonstige Verbrechen erfüllen im demokratischen Rechtsstaat nur dann ihren Zweck, wenn sie die Möglichkeiten, Verbrechen abzuwehren, vergrößern, gleichzeitig aber die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger nur im unbedingt erforderlichen Maße einschränken. Dieser Grundsatz bildet die Grundlage für das Handeln der Bundesregierung bei der Verbrechensbekämpfung.

Im Spannungsfeld von Sicherheit und Freiheit steht auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, dessen dogmatische Grundlage das Bundesverfassungsgericht 1983 im Volkszählungsurteil gelegt hat. Seither ist die Bedeutung dieses Rechtes ständig gewachsen, was einen wesentlichen Grund schon in der rasanten Entwicklung der modernen Informations- und Kommunikationstechnik hat. Diese Technik kennzeichnet unser Zeitalter; sie verändert unser Arbeiten wie unsere Freizeitgestaltung, das Lernen, Spielen, Wohnen, den Konsum. Der Rechtsstaat wird und darf personenbezogene Daten nur insoweit erheben und verarbeiten, als es zur Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich und verhältnismäßig ist. Die Bundesregierung unterzieht ihre Gesetzentwürfe stets einer sorgfältigen Abwägung dieses schwierigen Spannungsverhältnisses.

Europa ist seit Gründung der Europäischen Union noch enger zusammengewachsen. Dies betrifft nicht nur die nationalstaatlichen und europäischen Institutionen, sondern hat unmittelbaren praktischen Nutzen für alle Unionsbürger. Die Bedeutung der europäischen Einigung für Sicherheit, Frieden und Wohlstand in Europa kann kaum überschätzt werden.

Europa ist auf dem Weg, ein einheitlicher Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu werden, und ist auf diesem Weg auch schon erheblich vorangekommen. Hinsichtlich der Grund- und Menschenrechte enthält das EU-Recht Mindestgarantien, die gewährleisten, dass eine europäische Harmonisierung nicht zu Lasten rechtsstaatlicher Garantien geht. Insbesondere im Bereich Inneres und Justiz ist die Dynamik der europäischen Integration in den letzten Jahren sichtbar geworden. Die Bundesregierung hat hierbei wichtige Akzente setzen können, besonders während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007. Die Bürgerinnen und Bürger der Union werden seither besser vor rassistischen und fremdenfeindlichen Übergriffen geschützt. Auch im Familienrecht, bei Unterhalts- und Scheidungsfragen hat die deutsche Ratspräsidentschaft Vorhaben auf den Weg gebracht, um mehr Rechtssicherheit durch verlässliche und transparente Regeln für binationale Familien zu schaffen.

Die Bundesregierung will den europäischen Einigungsprozess weiter vorantreiben. Die Europäische Gemeinschaft, die seit über 50 Jahren ein Garant für Frieden und Freiheit ist, soll nach dem Willen der Bundesregierung zum Wohl der Menschen in Europa weiter ausgebaut und gestärkt werden. Hierbei lässt die Bundesregierung sich gleichermaßen von zwei Prinzipien leiten: Einerseits ist für die Schaffung eines gemeinsamen Rechtsraums das Verständnis und die Akzeptanz der unterschiedlichen nationalen Rechtstraditionen unverzichtbar. Gemeinschaftsrechtliche Regelungen setzen eine Annäherung dieser unterschiedlichen Traditionen voraus. Andererseits dürfen wesentliche menschen-

rechtliche Standards nicht beeinträchtigt werden. Die Bundesregierung sieht dies durch die Gewährung gemeinsamer Mindestgarantien hinreichend gewährleistet.

I. Grundrechtsverständnis

1. Wie bewertet die Bundesregierung die Akzeptanz, Bedeutung der und die Beschäftigung mit bzw. den Einsatz für die Grundrechte in der Bevölkerung?

Die Bundesregierung bewertet die Akzeptanz der Grundrechte in der Bevölkerung als sehr hoch. Die Bürgerinnen und Bürger nehmen die Grundrechte und deren Bedeutung positiv wahr. Sie begreifen sie als einen wichtigen Maßstab und eine Grenze für die Ausübung der politischen Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, aber auch bei der Anwendung und Auslegung der Gesetze im Einzelfall durch Gerichte und Behörden. So ist letztlich auch die große Anzahl der Verfassungsbeschwerden eine Bestätigung dafür, dass die Bevölkerung der Wirksamkeit der Grundrechte ein großes Vertrauen entgegenbringt.

2. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung der Identifikation der Bevölkerung mit der Verfassung für ein friedliches und gedeihliches Gemeinwesen zu, und hält sie die Stärkung und Herausbildung eines Verfassungspatriotismus als gemeinsame Wertebasis unserer Gesellschaft für erstrebenswert?

Der Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit den im Grundgesetz niedergelegten Grundrechten, aber auch mit den darin enthaltenen Verfahrensregeln und den im Grundgesetz verankerten Institutionen kommt eine große Bedeutung zu. Daher ist es der Bundesregierung ein Anliegen, in der Bevölkerung für ein positives Verständnis von den Grundrechten zu werben. So veranstaltet etwa das Bundesministerium der Justiz in Zusammenarbeit mit der Bundeszentrale für politische Bildung aus Anlass des 60. Jahrestages der Verkündung des Grundgesetzes einen Schülerwettbewerb „Die Grundrechte im Visier“.

3. Wo liegen aus Sicht der Bundesregierung heute aus welchen Gründen und aufgrund welcher Entwicklungen welche Gefahren für die Grundrechte?

Nach Auffassung der Bundesregierung bestehen keine konkreten Gefahren für die Grundrechte in dem Sinne, dass abwehrrechtliche Gewährleistungen in einem für die Bürgerinnen und Bürger unzumutbaren Maße eingeschränkt würden. Gerade dort, wo im Rahmen gesetzgeberischer Maßnahmen Einschränkungen von grundgesetzlich garantierten Freiheitsrechten infrage stehen, wird die Bindung auch des Gesetzgebers an die Grundrechte aktuell, die Artikel 1 Abs. 3 GG vornimmt.

Soweit die objektiv-rechtliche Funktion der Grundrechte dem Staat auch Schutzpflichten für die Bürgerinnen und Bürger auferlegt, beobachtet die Bundesregierung sorgfältig, ob und auf welchen Gebieten ein Handlungsbedarf für den Gesetzgeber besteht, um etwaigen Gefährdungen aktiv entgegenzutreten.

4. Hat die aktuelle Gefahrenbewertung der Bundesregierung Auswirkungen auf das Grundrechtsverständnis der Bundesregierung, insbesondere im Hinblick darauf, dass Grundrechte in erster Linie Abwehrrecht gegen den Staat sind?  
Falls ja, inwiefern, und warum?

Die aktuelle Gefahrenbewertung hat etwa auch im Hinblick auf die Bedrohungen durch den internationalen Terrorismus keine Auswirkungen auf das Grund-

rechtsverständnis der Bundesregierung in dem Sinne, dass sie sich in Ansehung besonderer Gefährdungslagen in geringerem Maße als bisher an die Grundrechte gebunden sehen würde.

5. Welche Bedrohung welcher Grundrechte hat sich in den letzten Jahren durch welche Ereignisse oder Entwicklungen besonders verschärft?

Dass ein Grundrecht „bedroht“ wäre, erscheint nur in der Weise vorstellbar, dass das „bedrohte“ Grundrecht seinen ursprünglichen und vorrangigen Zweck, den Einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt zu sichern, nicht mehr oder allenfalls eingeschränkt erfüllen könnte. Dies ist bei keinem Grundrecht der Fall.

6. Sieht die Bundesregierung bestimmte Grundrechte als zentraler an als andere oder hält sie an dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsatz der praktischen Konkordanz fest?

Nach Artikel 1 Abs. 3 GG sind Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung an alle Grundrechte gleichermaßen unmittelbar gebunden, ohne dass zwischen zentralen und weniger zentralen unterschieden würde. Ein Eingriff in Grundrechte bedarf stets der Rechtfertigung, wobei dann das Grundgesetz selbst die Anforderungen an die Rechtfertigung unterschiedlich gestaltet:

- Einen einfachen Gesetzesvorbehalt haben diejenigen Grundrechte, bei denen allgemein bestimmt ist, dass sie durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden können.
- Einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt haben diejenigen Grundrechte, bei denen eine Beschränkung nur für bestimmte Situationen, zu bestimmten Zwecken oder durch bestimmte Mittel zulässig ist.
- Bei den Grundrechten ohne Gesetzesvorbehalt enthält das Grundgesetz keine ausdrückliche Regelung, dass sie eingeschränkt werden könnten.

Von dieser abstrakt unterschiedlichen Ausgestaltung der Grundrechte im Hinblick auf die Anforderungen an einen einfachgesetzlichen Eingriff zu trennen ist die konkrete Abwägung zwischen zwei oder mehreren Grundrechten im Falle der Grundrechtskollision. Eine Grundrechtskollision ist angelegt in einer Inanspruchnahme gleicher oder verschiedener Grundrechte durch verschiedene Grundrechtsträger mit der Folge gegenseitiger Freiheitsbeeinträchtigung. Liegt eine echte Grundrechtskollision vor, so ist die Auflösung dieses Konfliktes im Einzelfall nicht in einer abstrakten Rangordnung der Grundrechte zu sehen. Vielmehr ist die Kollision durch eine Güterabwägung im konkreten Fall aufzulösen. Die jeweils betroffenen Güter müssen nach Möglichkeit zum Ausgleich gebracht werden. Lässt sich dies nicht erreichen, ist unter Berücksichtigung der falltypischen Gestaltung zu entscheiden, welches Grundrecht zurückzustehen hat. Hierbei geht es um das Prinzip des schonendsten Ausgleichs zwischen diesen Grundrechten im Wege der praktischen Konkordanz.

Die Bundesregierung lässt sich von diesen abstrakten Kriterien einerseits und den auf den Einzelfall bezogenen konkreten Kriterien andererseits gleichermaßen leiten.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die Bedeutung der Grundrechte im Hinblick auf deren Drittwirkung auf das Privatrecht?

Die Grundrechte sind als objektive Wertentscheidung auch bei der Auslegung und Anwendung des Privatrechts zu beachten. Diese Funktion der Grundrechte

ist von hoher Bedeutung. Die Ausstrahlung der Grundrechte auf das Privatrecht erfolgt vor allem über die Generalklauseln (grundlegend BVerfGE 7, 198, 206). Es ist die Aufgabe der Gerichte, den objektiven Wertentscheidungen der Grundrechte im Privatrecht und mit dessen Mitteln Geltung zu verschaffen (BVerfGE 81, 242, 254–256, 89, 214, 232–235).

8. Welche Gesetze, die vom Bundesverfassungsgericht für mit den Grundrechten unvereinbar erklärt wurden, müssen derzeit noch geändert werden, und wann wird die Bundesregierung zur Änderung der jeweiligen Gesetze Gesetzentwürfe vorlegen?

Folgende Gesetzgebungsaufträge aus Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind durch den Bundesgesetzgeber umzusetzen:

- Das Bundesverfassungsgericht hat durch Beschluss vom 7. November 2006, 1 BvL 10/02, § 19 Abs. 1 des Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetzes (ErbStG) vom 17. April 1974 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1997 in allen seinen seitherigen Fassungen mit Artikel 3 Abs. 1 GG für unvereinbar erklärt, soweit diese Regelung die Erwerber von Vermögen, das gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1, Satz 2 und § 12 ErbStG i. V. m. den von § 12 ErbStG in Bezug genommenen Vorschriften des Bewertungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20. Dezember 2001, bewertet wird, unabhängig von der jeweiligen Vermögensart mit einheitlichen Steuersätzen belastet. Das bisherige Recht ist bis zu einer Neuregelung weiter anwendbar. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine Neuregelung spätestens bis zum 31. Dezember 2008 zu treffen. Hierzu liegt dem Deutschen Bundestag der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Reform des Erbschaftsteuer- und Bewertungsrechts vor (Bundestagsdrucksachen 16/7918, 16/8547). Er wird auf politischer Ebene diskutiert.
- Durch Beschluss vom 13. Februar 2008, 2 BvL 1/06, hat das Bundesverfassungsgericht § 10 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a i. V. m. § 10 Abs. 3 des Einkommensteuergesetzes (EStG) in der für den Veranlagungszeitraum 1997 geltenden Fassung und alle nachfolgenden Fassungen einschließlich der zum 1. Januar 2005 durch das Alterseinkünftegesetz vom 5. Juli 2004 in Kraft getretenen Nachfolgevorschrift des § 10 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a i. V. m. § 10 Abs. 4 EStG mit Artikel 1 Abs. 1 i. V. m. Artikel 20 Abs. 1, Artikel 3 Abs. 1 und Artikel 6 Abs. 1 GG für unvereinbar erklärt, soweit nach Maßgabe der Gründe der Sonderausgabenabzug die Beiträge zu einer privaten Krankheitskostenversicherung (Vollversicherung) und einer privaten Pflegepflichtversicherung nicht ausreichend erfasst, die dem Umfang nach erforderlich sind, um dem Steuerpflichtigen und seiner Familie eine sozialhilfegleiche Kranken- und Pflegeversorgung zu gewährleisten. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens mit Wirkung zum 1. Januar 2010 eine Neuregelung zu treffen. Bis zu diesem Zeitpunkt bleiben § 10 Abs. 3 EStG sowie die Nachfolgeregelungen, insbesondere § 10 Abs. 4 EStG in der Fassung des Artikels 1 Nr. 7 des Alterseinkünftegesetzes (AEG) vom 5. Juli 2004 (BGBl. I S. 1427), zuletzt geändert durch Artikel 1 Nr. 5 des Jahressteuergesetzes (JStG) 2008 vom 20. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3150), weiter anwendbar. In Ermangelung einer Neuregelung sind ab dem Veranlagungszeitraum 2010 Beiträge zu einer privaten Krankheitskostenversicherung (Vollversicherung) und zur privaten Pflegepflichtversicherung bei der Einkommensteuer in vollem Umfang als Sonderausgaben abzugsfähig. Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen. Da der Beschluss erst am 23. Juli 2008 veröffentlicht wurde, sind die Überlegungen zu einer Neuregelung noch nicht abgeschlossen.

- Durch Beschluss vom 17. April 2008, 2 BvL 4/05, hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass § 13 Abs. 1 Nr. 18 ErbStG vom 17. April 1974 das Recht auf Chancengleichheit, Artikel 3 Abs. 1 i. V. m. Artikel 9 Abs. 1, Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG, verletzt, soweit Zuwendungen an politische Parteien im Sinne des § 2 des Parteiengesetzes (PartG) steuerfrei gestellt sind, Zuwendungen an kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände dagegen nicht. § 13 Abs. 1 Nr. 18 ErbStG ist längstens bis zum 30. Juni 2009 weiter anzuwenden. Bis zu einer Neuregelung durch den Gesetzgeber gilt die Steuerbefreiung des § 13 Abs. 1 Nr. 18 ErbStG auch für kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände, soweit sie § 34g Satz 1 Nr. 2 EStG unterfallen. Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen. Die Überlegungen zu einer Neuregelung sind noch nicht abgeschlossen.
- Durch Beschluss vom 27. Mai 2008, 1 BvL 10/05, hat das Bundesverfassungsgericht § 8 Abs. 1 Nr. 2 des Transsexuellengesetzes (TSG) vom 10. September 1980 in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Passgesetzes und weiterer Vorschriften vom 20. Juli 2007 mit Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 und Artikel 6 Abs. 1 GG nach Maßgabe der Gründe für unvereinbar erklärt. § 8 Abs. 1 Nr. 2 TSG ist bis zum Inkrafttreten einer gesetzlichen Neuregelung nicht anwendbar. Federführend ist das Bundesministerium des Innern. Da der Beschluss erst kürzlich verkündet wurde, sind die Überlegungen zu einer Neuregelung noch nicht abgeschlossen.
- Durch Urteil vom 3. Juli 2008, 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass § 7 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. § 6 Abs. 4 und 5 des Bundeswahlgesetzes (BWahlG) in der Fassung des Siebzehnten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 11. März 2005 Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt, soweit hierdurch ermöglicht wird, dass ein Zuwachs an Zweitstimmen zu einem Verlust an Sitzen der Landeslisten oder ein Verlust an Zweitstimmen zu einem Zuwachs an Sitzen der Landeslisten führen kann. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, spätestens bis zum 30. Juni 2011 eine verfassungsgemäße Regelung zu treffen. Federführend ist das Bundesministerium des Innern. Da das Urteil erst kürzlich verkündet wurde, sind die Überlegungen zu einer Neuregelung noch nicht abgeschlossen.

## II. Grundrechte in Europa

### 9. Wie bewertet die Bundesregierung aktuell den Grundrechtsschutz in der EU?

Bereits 1986 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass im Hoheitsbereich der Europäischen Gemeinschaften ein Maß an Grundrechtsschutz erwachsen sei, das nach Konzeption, Inhalt und Wirkungsweise dem Grundrechtsstandard des Grundgesetzes im Wesentlichen gleichzuachten sei (BVerfGE 73, 339, 378).

Seit jenem Zeitpunkt ist der Grundrechtsschutz der Europäischen Union erheblich weiter ausgebaut worden. Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) bekennt sich in der Präambel und in Artikel 6 Abs. 2 ausdrücklich zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) von 1950 gewährleistet sind und wie sie sich aus der gemeinsamen Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs hat den Grundrechte-Standard weiter inhaltlich ausgestaltet und gefestigt. Auf dieser Grundlage wurde im Jahr 2000 eine Charta der Grundrechte entwickelt, die mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon rechtsverbindlich und Primärrecht der Europäischen Union wird.

Darüber hinaus sind einige Grundrechtspositionen ausdrücklich in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) aufgenommen worden. Ferner wurde durch die Gründung der Europäischen Grundrechteagentur die Grundrechtsthematik auch institutionell gestärkt.

Aus Sicht der Bundesregierung wird vor diesem Hintergrund der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union umfassend gewährt.

10. Werden nach Auffassung der Bundesregierung die Grundrechte bei Entscheidungen der Institutionen der EU ausreichend beachtet?

Falls nein, was will sie dagegen tun?

Falls ja, aus welchen Gründen gelangt die Bundesregierung zu ihrer Auffassung?

Nach Artikel 6 Abs. 2 EUV achtet die Europäische Union die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus der gemeinsamen Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Diese Verpflichtung wird von den Organen und Einrichtungen der Europäischen Union sehr ernst genommen. Zudem ist durch den Europäischen Gerichtshof eine gerichtliche Überprüfung gewährleistet, dass diese Verpflichtung eingehalten wird.

11. Sieht die Bundesregierung es als notwendig an, den individuellen Rechtsschutz in der EU dadurch zu verbessern, dass die Möglichkeiten einer Beschwerde über Grundrechtsverletzungen an den Europäischen Gerichtshof ausgebaut werden, und will sie sich dabei an die Regelungen bezüglich des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte orientieren?

Falls ja, welche Maßnahmen will sie dahingehend ergreifen bzw. hat sie ergriffen?

Grundrechtsverletzungen durch die europäischen Organe sowie Grundrechtsverletzungen, die von den Mitgliedstaaten bei der Durchführung des EU-Rechts begangen werden, können bereits nach geltender Rechtslage vor den europäischen Gerichten im Rahmen der in den Verträgen vorgesehenen Verfahren gerügt werden.

Der Vertrag von Lissabon wird die vorhandenen Rechtsschutzmöglichkeiten erweitern:

Die Überführung der bisher in Titel VI des Vertrags über die Europäische Union geregelten Materien in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union geht damit einher, dass sich künftig auch die gerichtliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof vollständig auf Rechtsakte im Bereich Justiz und Inneres erstreckt. Für bereits vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon beschlossene Rechtsakte gilt dies nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren.

Neben dieser Erweiterung wird auch der individuelle Rechtsschutz gestärkt. Zurzeit kann sich ein Einzelner nur dann gegen einen Rechtsakt von allgemeinem Charakter wenden, wenn er durch diesen unmittelbar und individuell betroffen ist. Eine individuelle Betroffenheit wurde vom Europäischen Gerichtshof nur in Ausnahmefällen bejaht. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird auf das Merkmal der individuellen Betroffenheit im Falle von Verordnungen verzichtet. Künftig kann jede natürliche oder juristische Person gegen die an sie gerichteten oder sie unmittelbar und individuell betreffenden Handlungen sowie gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter, die sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmaßnahmen nach sich ziehen, Klage erheben, Arti-

kel 263 Abs. 4 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Aus Sicht der Bundesregierung besteht daher bereits heute ein gut ausgebauter Individualrechtsschutz. Dieser wird mit dem Vertrag von Lissabon weiter ausgebaut. Ein Bedarf für eine spezielle Grundrechtsbeschwerde besteht nicht.

12. Wie bewertet die Bundesregierung den Grundrechtsschutz durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, insbesondere im Hinblick auf seine Effektivität vor dem Hintergrund der materiellen und personellen Ausstattung und der Verfahrensdauer?

Die Bundesregierung betrachtet den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) als das zentrale Element des europäischen Menschenrechtsschutzes. Sie hat sich angesichts der Schlüsselfunktion, die der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte für die Wahrung eines einheitlichen Menschenrechtsschutzes in ganz Europa zukommen, im Ministerkomitee des Europarats stets für die Reformen eingesetzt, die notwendig sind, um die Funktionsfähigkeit des Gerichtshofs zu erhalten. Diese ist durch die ständig steigende Zahl von Beschwerden langfristig bedroht.

Trotz großer Anstrengungen seitens des Gerichtshofs, durch personelle Verstärkung und organisatorische Verbesserungen der zunehmenden Zahl von Beschwerden Herr zu werden, gibt es nach wie vor einen Bestand von über 100 000 anhängigen Beschwerden. Diese hohe Zahl relativiert sich allerdings durch den Umstand, dass erfahrungsgemäß nur ein Bruchteil aller Beschwerden die Zulässigkeitsanforderungen erfüllt.

Das am 13. Mai 2004 zur Unterzeichnung aufgelegte 14. Zusatzprotokoll zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sieht eine Reihe von Maßnahmen vor, die den Gerichtshof entlasten sollen. Bis auf Russland haben alle Mitgliedstaaten des Europarats das 14. Zusatzprotokoll ratifiziert; die russische Duma lehnte im Dezember 2006 die Ratifizierung ab. Zahlreiche Versuche, Russland auf bilateraler und multilateraler Ebene zur Ratifizierung zu bewegen, waren bislang erfolglos. Das Inkrafttreten des Protokolls ist grundsätzlich Voraussetzung für weitere Reformen, wie sie etwa auch durch den im November 2006 vorgelegten Bericht des so genannten Weisenrats vorgeschlagen wurden.

Die Bundesregierung ist nach wie vor grundsätzlich von der Effektivität des Rechtsschutzes durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte überzeugt. Sie stützt sich dabei auf die Erfolgsbilanz des Gerichtshofs: Seine Rechtsprechung hat über die Jahre in vielen Mitgliedstaaten des Europarats Veränderungen der Gesetzeslage und der exekutiven Praxis herbeigeführt, die in zahlreichen Bereichen die Menschenrechtssituation deutlich verbessert haben.

13. Welche Auswirkungen hat nach Auffassung der Bundesregierung das unterschiedliche Grundrechtsverständnis in den Mitgliedstaaten der EU auf den Grundrechtsschutz innerhalb der Gemeinschaft, und welche Probleme ergeben sich sonst daraus?

Die Gemeinschaftsgrundrechte wurden weithin aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten abgeleitet und als allgemeine Grundsätze des Europäischen Gemeinschaftsrechts entwickelt. Schon aufgrund dieser Herleitung besteht aus Sicht der Bundesregierung eine weitgehend kongruente Grundrechtslage zwischen der europäischen und der nationalen Ebene. Darüber hinaus wird das Grundrechtsverständnis sowohl auf Ebene der Mitgliedstaaten

als auch auf Ebene der Europäischen Union seit Jahrzehnten durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und die darauf aufbauende Rechtsprechung sowohl des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) als auch des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) geprägt. Dies hat den Gleichlauf zwischen nationaler und europäischer Grundrechtslage insgesamt noch verstärkt.

Unterschiede im Verständnis von Grundrechten, die in Einzelfragen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestehen mögen, wirken sich darum auf der Ebene der Europäischen Union kaum aus. Denn weder fließen solche Unterschiede in die Beurteilung ein, was gemeinsame Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten ist, noch kann sich die Rechtsprechung des EGMR oder des EuGH an einzelnen nationalen Besonderheiten orientieren.

14. Welche Auswirkungen wird nach Auffassung der Bundesregierung die Einigung auf die Reform der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union, nach der die Grundrechts-Charta in einigen Mitgliedstaaten der EU nicht gelten soll, auf den Grundrechtsschutz in der Europäischen Union haben?

Bereits nach der geltenden Rechtslage ist in der Europäischen Union ein umfassender Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Europäische Gerichtshof kann auch zukünftig die Einhaltung der Grundrechte durch die Organe der Europäischen Union sowie durch die Mitgliedstaaten bei Durchführung des Rechts der Europäischen Union überprüfen. Artikel 6 EUV erhält durch den Vertrag von Lissabon eine neue Fassung, die den vorhandenen Grundrechtsschutz verstärkt. Er schreibt künftig fest, dass die Union die Rechte, Freiheiten und Grundsätze anerkennt, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt sind. Zudem tritt die Union der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten bei.

Auf dieser Grundlage ist eine Einschränkung des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union nicht zu erwarten. Soweit einzelne Mitgliedstaaten zur Anwendung der Grundrechts-Charta Vorbehalte erklärt haben, bleibt der jetzt bereits bestehende, ohnehin schon weit entwickelte Grundrechtsschutz unberührt.

15. Wie sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Weigerung einiger EU-Mitgliedstaaten, die Grundrechts-Charta in ihrem Hoheitsbereich gelten zu lassen, die Entwicklung eines konsistenten und umfassenden Grundrechtsschutzes für die Bürgerinnen und Bürger der EU?

Auf die Antwort zu Frage 14 wird verwiesen. Die Bundesregierung erwartet keine wesentlichen Unterschiede im künftigen Grundrechtsschutz, da jedenfalls die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowohl in allen Mitgliedstaaten als auch für die Organe der Europäischen Union gilt.

### III. Eingriffe in die Grundrechte

16. Welche Gefahren sieht die Bundesregierung aktuell für welche Grundrechte (bitte einzeln auf die jeweiligen Grundrechte eingehen)?
17. Wie will die Bundesregierung auf diese Gefahren reagieren?

Zu beiden Fragen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

18. Durch welche Gesetze wurde seit Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die jetzige Bundesregierung in welche Grundrechte eingegriffen, und was war der jeweilige Anlass (bitte jeweils einzeln auf die Grundrechte bezogen)?
19. Welche weiteren Gesetzesvorhaben, die zu weiteren Grundrechtseinschränkungen führen werden, verfolgt die Bundesregierung aktuell (bitte jeweils einzeln auf die Grundrechte bezogen), und warum?
20. Welche Einschränkungen welcher Grundrechte will die Bundesregierung rückgängig machen?

Die Fragen 18, 19 und 20 werden wegen ihres inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Abgesehen von reinen Leistungsgesetzen enthalten nahezu alle Gesetze Eingriffe in Grundrechte. Denn im demokratischen Rechtsstaat besteht eine wesentliche Funktion des Gesetzes gerade darin, über mögliche Grundrechtseingriffe einen Beschluss der gewählten Volksvertretung herbeizuführen (Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes).

Aus der Anzahl ergangener Gesetze lässt sich daher keine Aussage über eine etwaige Gefährdung der Grundrechte ableiten.

21. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung zu der Wirksamkeit von Grundrechtseingriffen im Hinblick auf den jeweiligen Gesetzeszweck vor?

Statistiken über die Wirksamkeit von Grundrechtseingriffen werden nicht geführt und lassen sich auch nicht führen. Denn die Wirksamkeit von Grundrechtseingriffen hängt auch von Faktoren ab, die nicht messbar sind. So ist, um ein Beispiel zu geben, nicht messbar, wie viele Personen deswegen von Straftaten abgehalten werden, weil zur Aufklärung unter Umständen auch eine Überwachung der Telekommunikation erfolgen könnte.

Aber auch ohne entsprechende Statistiken befindet sich die gesamte Rechtsordnung in einem ständigen Evaluationsprozess, der die Wirksamkeit von Grundrechtseingriffen einschließt. Denn immer, wenn Regelungen als zu wenig wirksam oder als übermäßig belastend empfunden werden, löst dies entsprechende Hinweise und Beschwerden aus, denen die Bundesregierung stets nachgeht. Mögliche Änderungen sind dann politisch zu diskutieren.

22. Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, eine verbesserte Evaluation solcher Gesetze verpflichtend einzuführen, und wie soll dies umgesetzt werden?

Wie in der Antwort zu Frage 21 ausgeführt, befindet sich die gesamte Rechtsordnung ohnehin in einem ständigen Evaluationsprozess.

Sich ihm zu stellen, ist der Gesetzgeber auch von Verfassungen wegen gehalten. Denn ihn trifft aufgrund seiner Bindung an Recht und Gesetz eine allgemeine Beobachtungs- und gegebenenfalls Korrekturpflicht in Bezug auf seine Gesetze. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, die Auswirkungen seiner Entscheidungen, zumal im Bereich der Grundrechte und der ihn insoweit treffenden Schutzpflichten, im Blick zu behalten und erforderlichenfalls auf Fehlentwicklungen zu reagieren.

Wie der Gesetzgeber dieser Verpflichtung nachkommt, steht ihm aber grundsätzlich frei. Das Grundgesetz verlangt von ihm nicht, mit jeder Ermächtigung zu Grundrechtseingriffen zugleich eine förmliche Verpflichtung zur Evaluierung

der Eingriffe zu schaffen. Etwas anderes kommt nur in speziell gelagerten Ausnahmefällen in Betracht. Geregelt ist eine Berichtspflicht in Artikel 13 Abs. 6 GG. Ferner hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung zum strafrechtlichen Schutz des ungeborenen Lebens ausnahmsweise eine regelmäßige Beobachtungspflicht des Gesetzgebers, etwa durch periodisch zu erstattende Berichte der Regierung, angenommen und dies mit dem hohen Rang des geschützten Rechtsguts, der Art seiner Gefährdung und dem gegenwärtigen Wandel der gesellschaftlichen Verhältnisse und Anschauungen in diesem Bereich begründet (BVerfGE 88, 203, 309–311).

Verschiedentlich hat der Gesetzgeber im Hinblick auf die Betroffenheit von Grundrechten vorgesehen, dass ihm regelmäßig über die Auswirkungen einer getroffenen Regelung berichtet werden muss. Beispiele sind § 27 des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), § 26 des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), §§ 63, 112 des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG), § 53 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), § 47 des Postgesetzes (PostG), § 154 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VI), § 100e der Strafprozessordnung (StPO), § 37 des Stasi-Unterlagen-Gesetzes (StUG), § 121 des Telekommunikationsgesetzes (TKG). Noch häufiger sind Berichtspflichten, die sich, etwa nach Einführung einer Neuregelung, auf einen einzigen Bericht beschränken. Eine regelmäßige umfassende Berichtspflicht über die Wirksamkeit aller grundrechtseinschränkenden Gesetze hält der Gesetzgeber somit für unnötig. Sie wäre auch mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Vielfach würde die Beschaffung der erforderlichen Informationen auch ihrerseits die betroffenen Bürgerinnen und Bürger erneut und zusätzlich belasten.

23. Plant die Bundesregierung Änderungen des Grundgesetzes hinsichtlich welcher Grundrechte?

Falls ja, welcher, wie, mit welchem Inhalt, und warum?

Planungen der Bundesregierung zur Änderung der Grundrechte bestehen nicht.

24. Wie bewertet die Bundesregierung Vorschläge für die Einrichtung einer verpflichtenden Vorabprüfung von Gesetzesvorhaben auf ihre Grundrechtsrelevanz, z. B. nach dem Vorbild der Prüfung der Bürokratieauswirkung von Gesetzesvorhaben durch den Normenkontrollrat?

Jeder Gesetzentwurf der Bundesregierung wird vor seiner Einbringung in das Kabinett einer eingehenden rechtlichen Überprüfung unterzogen. Zentraler Punkt dieser Prüfung ist die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit der geplanten Regelungen. Anhand einer Reihe verallgemeinerbarer Kriterien nimmt das federführende Ressort zunächst eine eigenständige Aufarbeitung der beabsichtigten Regelungen unter verfassungsrechtlichen Aspekten vor. Sodann erfolgt die Beteiligung des Bundesministeriums des Innern sowie des Bundesministeriums der Justiz. Diese Ressorts nehmen eine eingehende einzelfallbezogene Überprüfung des Gesetzentwurfes auf seine Verfassungsmäßigkeit vor.

Dieses Verfahren hat sich bewährt. Die Bundesregierung sieht keinen Anlass, dieses langjährig erprobte und in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien verbindlich festgelegte Prüfverfahren in Frage zu stellen. Insbesondere erwartet sie sich von einem anderen Verfahren keine nennenswerten zusätzlichen Erkenntnisse. Anders als bei der Abschätzung der Bürokratieauswirkungen eines Gesetzes stehen bei der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit meist nicht tatsächliche, sondern Rechtsfragen im Vordergrund. Für die Gewinnung zusätzlicher tatsächlicher Erkenntnisse mag die Einbindung einer weiteren Stelle aufgrund deren Struktur mitunter gewinnbringend sein. Soweit es dagegen

allein um die Beurteilung rechtlicher Fragen geht, ist demgegenüber ein konkreter Erkenntnisgewinn durch die Einschaltung einer weiteren Institution nicht ersichtlich.

#### IV. Artikel 1 GG – Menschenwürde

25. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz für künftige Gesetzesvorhaben?

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Februar 2006, 1 BvR 357/05, ist § 14 Abs. 3 des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) vom 11. Januar 2005 (BGBl. I S. 78) mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig (BVerfGE 115, 118, 119). Dies beachtet die Bundesregierung. Sie ist gemäß § 31 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gebunden.

26. Wie bewertet die Bundesregierung die aktuelle Entwicklung in den Medien, vor allem im Fernsehen und im Internet, im Hinblick auf die Achtung der Menschenwürde, insbesondere bezogen auf Sendungen wie Big Brother, Reality-TV oder Model-Casting-Shows, und welche Maßnahmen plant sie aufgrund ihrer Erkenntnisse und Ansichten?

Ein Einschreiten gegen bestimmte Medieninhalte fällt in die Zuständigkeit der Länder. Diese haben am 4. Februar 2003 den Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien (Jugendmedienschutz-Staatsvertrag – JMStV) geschlossen.

Bund und Länder hatten sich 2003 bei der Neuordnung des Jugendschutzrechtes darauf verständigt, den Gesamtkomplex Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag innerhalb von fünf Jahren zu evaluieren. Ein wissenschaftlicher Evaluationsbericht wurde im Oktober 2007 durch das Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg vorgelegt. Nach abschließender Auswertung der gemeinsam durchgeführten Gesamtevaluation werden Bund und Länder weitere Verbesserungen des Jugendmedienschutzes prüfen, insbesondere auch angesichts der zunehmenden Konvergenz in den Medien.

27. Wie schätzt die Bundesregierung Computerspiele, insbesondere sog. Ego-Shooter oder sonst Gewalt darstellende Spiele, im Hinblick auf Achtung der Menschenwürde ein, und welche Maßnahmen will sie aufgrund ihrer Erkenntnisse und Einschätzung ergreifen?

Soweit Computerspiele grausame oder sonst unmenschliche Gewalttätigkeiten gegen Menschen oder menschenähnliche Wesen in einer Art schildern, die eine Verherrlichung oder Verharmlosung solcher Gewalttätigkeiten ausdrückt oder die das Grausame oder Unmenschliche des Vorgangs in einer die Menschenwürde verletzenden Weise darstellt, ist es nach § 131 des Strafgesetzbuches (StGB) bereits strafbar, diese Spiele zu verbreiten, Jugendlichen zugänglich zu machen oder bestimmte Vorbereitungshandlungen dazu zu begehen. Gesetzgeberischer Handlungsbedarf auf dem Gebiet des Strafgesetzbuches besteht daher nicht.

Mit dem Jugendschutzgesetz des Bundes und dem Jugendmedienschutz-Staatsvertrag der Länder, die gemeinsam am 1. April 2003 in Kraft getreten sind, sollte insbesondere ein verbesserter Schutz von Kindern und Jugendlichen vor

Gewaltdarstellungen sowie bei der Nutzung neuer Medien erreicht werden. Ein effektiver Jugendmedienschutz in der Praxis ist von hoher Priorität. Deshalb haben Bund und Länder beschlossen, die Jugendschutzvorschriften des Bundes und der Länder gemeinsam zu evaluieren.

Da sich der Bedarf einer Änderung der Jugendschutzvorschriften in einigen entscheidenden Punkten bereits nach Vorlage der vorgezogenen Evaluierung für den Bereich der Video- und Computerspiele gezeigt hat und dies auch durch das Sofortprogramm zum wirksamen Schutz von Kindern und Jugendlichen vor gewaltbeherrschten Computerspielen bestätigt wurde, sieht der Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendschutzgesetzes – der sich derzeit im parlamentarischen Verfahren befindet – zur Verbesserung des effektiven Jugendmedienschutzes in der Praxis folgende Maßnahmen vor:

- Der Katalog der schwer jugendgefährdenden Trägermedien, die kraft Gesetzes indiziert sind, wird im Hinblick auf Gewaltdarstellungen erweitert.
- Die im Gesetz genannten Indizierungskriterien in Bezug auf mediale Gewaltdarstellungen werden erweitert und präzisiert.
- Die Mindestgröße und Sichtbarkeit der Alterskennzeichen der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft (FSK) und der Unterhaltungssoftware Selbstkontrolle (USK) werden gesetzlich festgeschrieben.

Darüber hinaus wird der Endbericht zur Gesamtevaluierung „Analyse des Jugendmedienschutzsystems – Jugendschutzgesetz und Jugendmedienschutz-Staatsvertrag“ des Hans-Bredow-Instituts (HBI) in enger Zusammenarbeit mit den Ländern ausgewertet, um insbesondere Verbesserungen des Jugendschutzes im Onlinebereich zu erreichen.

28. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der angeblichen Anwendung von Folter auch gegenüber deutschen Staatsangehörigen durch andere Staaten in Bezug auf die internationale Zusammenarbeit mit diesen Staaten im Rahmen der Terrorismusbekämpfung?

Die Bundesregierung ist der Überzeugung, dass der internationale Terrorismus nur im Einklang mit dem Völkerrecht, insbesondere den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht, erfolgreich bekämpft werden kann. Sie hat wiederholt unterstrichen, dass Terrorismusbekämpfung unter Wahrung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit erfolgen muss.

Es ist die eindeutige Auffassung der Bundesregierung, dass das Verbringen von festgehaltenen Personen in einen anderen Staat zum Zwecke eines Verhörs völkerrechtlich unzulässig ist, wenn dadurch eine Verkürzung der Rechtsschutzmöglichkeiten erfolgen soll.

Dass in einer Reihe von Staaten im Zuge oder unter dem Vorwand des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus Menschenrechtsverletzungen stattfinden, verdeutlicht eindringlich auch das Erfordernis einer umfassenden Terrorismuskonvention der Vereinten Nationen. Der seit September 2000 vorliegende Entwurf dieser Konvention enthält sowohl eine allgemein verbindliche, international anerkannte Definition von Terrorismus als auch eine Regelung bezüglich der Wahrung der Menschenrechte im Kontext der Terrorismusbekämpfung. Die Bundesregierung setzt sich seit Jahren nachdrücklich für die Finalisierung dieser wichtigen Konvention ein.

In diesem Zusammenhang begrüßt die Bundesregierung die – von der Bundesrepublik Deutschland mit eingebrachte – am 19. Dezember 2006 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Konsens angenommene Resolution 61/171. Diese nimmt erstmals die nachdrückliche Forderung auf, dass Staaten in Übereinstimmung mit allen einschlägigen Bestimmungen der Allgemeinen

Erklärung der Menschenrechte, des Zivilpakts und der Genfer Abkommen von 1949 in ihren jeweiligen Anwendungsbereichen bei der Bekämpfung von Terrorismus ein ordnungsgemäßes Verfahren garantieren müssen. Die Resolution enthält ferner die Ablehnung jeder Form der Freiheitsentziehung, bei der die inhaftierte Person dem Schutz des Gesetzes entzogen wird. Sie fordert die Staaten auf, alle Gefangenen an allen Haftorten im Einklang mit dem Völkerrecht, einschließlich der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts, zu behandeln.

Alles dies gilt ohne Ansehen der Staatsangehörigkeit von Personen, die zum Opfer menschenrechtswidriger Behandlung werden. Soweit es sich um deutsche Staatsangehörige handelt, stehen der Bundesregierung die Mittel des diplomatischen Schutzes zur Verfügung, um auf eine menschenrechtskonforme Behandlung zu dringen.

29. Wie ist die Haltung der Bundesregierung zur Verwertung von unter Folter erlangten Informationen im Zusammenhang mit Strafverfolgung, Gefahrenabwehr und Zusammenarbeit der Nachrichtendienste?

Das absolute Folterverbot steht für die Bundesregierung außer Frage. Eine Beteiligung deutscher Beamter an Folterungen ist nach dem Strafgesetzbuch strafbar. Ein Verstoß hat sowohl nach der Strafprozessordnung als auch nach der VN-Anti-Folterkonvention die klare Konsequenz, dass die Aussagen im Strafverfahren als Beweismittel ohne jede Einschränkung ausscheiden. Diese strikte Folge setzt allerdings voraus, dass der Foltertatbestand tatsächlich feststeht. Vermutungen schränken eine rechtsstaatlich gebotene Strafverfolgung nicht in diesem Maß ein. Dies entspricht der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung, wonach der Grundsatz „in dubio pro reo“ erst für die Schuldfrage und nicht für die Klärung von Verfahrensverstößen gilt. Allerdings bewerten die Gerichte auch den Beweiswert von Beweismitteln: Sind sie auf zumindest zweifelhafte Weise erlangt, wird dies entsprechend berücksichtigt.

Ähnliches gilt für die Nutzung zur Gefahrenabwehr. Auch hier deuten bereits Folterindizien auf einen zweifelhaften Erkenntniswert der Aussage hin. Die Sicherheitsbehörden stellen dies bei ihren präventiven Maßnahmen in Rechnung. Die Bewertung von Anhaltspunkten unter Berücksichtigung der Qualität der Quelle gehört zu den Kernkompetenzen der Sicherheitsbehörden und ist für die Sacharbeit unverzichtbar.

Foltererkenntnisse sind somit keine Beweismittel. Bloße Foltermutmaßungen stehen hingegen einer – den Erkenntniswert abwägenden – Informationsverwertung zum Schutz der Bürger und ihrer Menschenrechte nicht entgegen.

30. Plant die Bundesregierung, die für das Europäische Polizeiamt gemäß Europol-Übereinkommen (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 149 vom 28. Mai 1999) geltende Regelung, nach der Informationen nicht verwertet werden dürfen, sofern deren Erlangung unter Beachtung der Menschenrechte zweifelhaft ist, im nationalen Recht zu verankern?

Falls ja, wie?

Falls nein, warum nicht?

Die Frage gibt eine unzutreffende Fundstelle an und bezieht sich statt dessen offenbar auf den Rechtsakt des Rates vom 3. November 1998 über Bestimmungen über die Entgegennahme der von Dritten gelieferten Informationen durch Europol, ABl. EG Nr. C 26 S. 17. Nach Artikel 4 Abs. 4 des Rechtsaktes werden Informationen, bei denen offenkundig ist, dass sie von einem Drittstaat unter offensichtlicher Verletzung der Menschenrechte erhoben wurden, nicht in dem

Informationssystem oder den Arbeitsdateien zu Analysezwecken von Europol gespeichert.

Wie aus der Antwort zu Frage 29 ersichtlich, wird dieser Standard auch von deutschen Behörden zugrunde gelegt, ohne dass eine weitere gesetzliche Regelung erforderlich wäre.

31. Wie bewertet die Bundesregierung das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 11. Juli 2006, Az. 54810/00, zum Einsatz von Brechmitteln in polizeilichen Ermittlungsverfahren, und welche Konsequenzen zieht sie daraus, ggf. auch im Hinblick auf welche anderen Ermittlungsmethoden?

Die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hat in jenem Urteil ausgeführt, dass die zwangsweise Vergabe von Brechmitteln zur Erlangung von Beweismitteln nicht nur unerhebliche Gesundheitsrisiken mit sich bringe. Die Alternative, auf das natürliche Ausscheiden der Beweismittel zu warten, sei dagegen eine weniger einschneidende und weniger demütigende Alternative.

Auch die dem Urteil beigefügten abweichenden Voten der Richter Wildhaber, Caflisch und Hajiyev kommen zu dem Ergebnis, dass die zwangsweise Vergabe von Brechmitteln einen Verstoß gegen die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten darstelle.

Die Bundesregierung hat daher bei der Übersendung des Urteils die Länder gebeten, ihre Praxis bei der Vergabe von Brechmitteln zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Gemäß einer Umfrage bei den Ländern wird eine zwangsweise Vergabe von Brechmitteln seit Erlass des Urteils nicht mehr praktiziert.

32. Hält die Bundesregierung die von der Bundesministerin der Justiz Brigitte Zypries in ihrer Rede vom 29. Oktober 2003 an der Humboldt-Universität zu Berlin geäußerte Auffassung für zutreffend, dass menschliche Embryonen vor der Einnistung in die Gebärmutter zwar ein Recht auf Leben haben, jedoch keine Menschenwürde, und welche Schlussfolgerungen für das Embryonenschutzgesetz zieht die Bundesregierung aus ihrer diesbezüglichen Haltung?

Die Frage, ob dem Embryo in vitro neben dem Lebensschutz (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG) auch die verfassungsrechtliche Garantie der Menschenwürde (Artikel 1 Abs. 1 GG) zukommt, ist unter Verfassungsrechtlern hoch umstritten. In ihre Beantwortung fließen neben den rechtlichen immer auch philosophische, religiöse oder weltanschauliche Aspekte ein.

Artikel 1 Abs. 1 GG spricht von der „Würde des Menschen“. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht 1975 in seiner Entscheidung zum Schwangerschaftsabbruch ausgeführt, wo menschliches Leben existiere, komme ihm Menschenwürde zu (BVerfGE 39, 1, 37). Es begründete die Menschenwürde des Embryos mit den von Anfang an im menschlichen Sein angelegten potentiellen Fähigkeiten (BVerfGE 39, 1, 41). Doch hat das Bundesverfassungsgericht sich bislang nur auf den Würdeschutz ab Nidation (Abschluss der Einnistung des befruchteten Eies in der Gebärmutter) festgelegt. Jedenfalls ab diesem Zeitpunkt sei in seiner „genetischen Identität und damit in seiner Einmaligkeit und Unverwechselbarkeit bereits feststehendes, nicht mehr teilbares Leben“ entstanden (BVerfGE 88, 203, 252 f.). Zu früheren Stadien und insbesondere zum Embryo in vitro musste das Bundesverfassungsgericht bislang keine Stellung beziehen.

Unabhängig von der Frage nach dem Beginn der Menschenwürde gewährleistet das Embryonenschutzgesetz den strafrechtlichen Schutz des Embryos auch in

vitro. Die Bundesregierung beabsichtigt keine Änderung der betreffenden Vorschriften.

- V. Artikel 2 Abs. 1 GG – Allgemeine Handlungsfreiheit, allgemeines Persönlichkeitsrecht
- 33. Welche Hindernisse für die unternehmerische Handlungsfreiheit bestehen aus Sicht der Bundesregierung, und wie will sie diese beseitigen?

Unsere Rechtsordnung gewährleistet die unternehmerische Handlungsfreiheit in einer Weise, die Bundesrepublik Deutschland zu einer der führenden Wirtschaftsnationen der Welt gemacht hat. Unternehmerisches Engagement kann sich in einem Maße frei entfalten, wie es für andere Staaten beispielhaft geworden ist.

Soweit die unternehmerische Handlungsfreiheit eingeschränkt wird, dient dies gesellschaftlich anerkannten Zielen wie etwa dem Schutz der Arbeitnehmer, dem Schutz der Verbraucher oder dem Gesundheits- und Umweltschutz.

Solche Beschränkungen sind verfassungsrechtlich zulässig. Erforderlich ist jedoch, dass sie einen angemessenen Spielraum zur Entfaltung unternehmerischer Initiative belassen und insbesondere die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit wahren. Das setzt voraus, dass sie geeignet und erforderlich sind und nicht außer Verhältnis zu dem mit ihr verfolgten Zweck stehen.

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen wird bei allen Maßnahmen, die die unternehmerische Handlungsfreiheit betreffen, stets sorgfältig geprüft.

- 34. Wie beurteilt die Bundesregierung die mit dem GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz zum 1. April 2007 in Kraft getretene Erschwerung für die Bürger, sich zwischen GKV (gesetzliche Krankenversicherung) und PKV (private Krankenversicherung) zu entscheiden, und womit rechtfertigt sie diese Einschränkungen der Handlungsfreiheit?

Das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz) vom 26. März 2007 (BGBl. I S. 378) hat § 6 Abs. 4 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch rückwirkend zum 2. Februar 2007 dahin geändert, dass abhängig Beschäftigte Versicherungsfreiheit von der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) erst dann erlangen, wenn ihr regelmäßiges Jahresarbeitsentgelt in drei aufeinander folgenden Kalenderjahren die Jahresarbeitsentgeltgrenze überstiegen hat und auch die im aktuellen Kalenderjahr geltende Jahresarbeitsentgeltgrenze übersteigt. Zuvor galt statt der Drei eine Ein-Jahres-Grenze.

Die Neuregelung war und ist erforderlich, um das Solidarprinzip in der GKV nachhaltig zu stärken.

In der GKV findet ein umfassender Solidarausgleich zwischen Gesunden und Kranken, zwischen Alten und Jungen, zwischen Versicherten mit niedrigem Einkommen und mit höherem Einkommen sowie zwischen Alleinstehenden und Familien statt. Dieser Ausgleich kann nicht allein von denen finanziert werden, die er typischerweise begünstigt. Der Gesetzgeber muss daher den Kreis der Versicherungspflichtigen so abgrenzen, wie dies für die Begründung und den Erhalt einer leistungsfähigen Solidargemeinschaft erforderlich ist.

Die bisherige Regelung, wonach abhängig Beschäftigte schon dann versicherungsfrei wurden, wenn ihr regelmäßiges Jahresarbeitsentgelt die Jahresarbeitsentgeltgrenze im abgelaufenen Kalenderjahr und zu Beginn des aktuellen

Kalenderjahres überstieg, hat sich als nicht ausreichend erwiesen, die Funktionsfähigkeit des Solidarausgleichs zu gewährleisten.

Beschäftigte mit höherem Einkommen haben zuvor unter Umständen jahrzehntelang als beitragsfrei Familienversicherte, als Auszubildende oder als Berufsanfänger von den Leistungen der Solidargemeinschaft profitiert. Zwischen jenen Leistungen und dem Beitrag, den diese Personen anschließend der Solidargemeinschaft zur Verfügung stellen, muss ein gewisses Gleichgewicht bestehen. Nach dem bisherigen Recht konnte dieses Gleichgewicht nicht ausreichend hergestellt werden. Die Neuregelung verlängert daher den Zeitraum, während dessen besser verdienende Beschäftigte ihren Solidarbeitrag zur GKV leisten.

35. Wie bewertet die Bundesregierung den Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts am Lebensende, insbesondere bei schwerer Krankheit, vor dem Hintergrund der noch immer ungelösten Frage der Bindungswirkung der Patientenverfügung?

Auch am Lebensende und bei schwerer Krankheit gilt der Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in unverändertem Umfang. Das Vorhaben, gesetzliche Regelungen über die Patientenverfügung zu schaffen, dient gerade dem Anliegen, dem Willen des Patienten auch in dieser Lebensphase angemessene Geltung zu verschaffen.

36. Wie bewertet die Bundesregierung den assistierten Suizid, die Information über Suizid und die Verschaffung von Gelegenheiten zum assistierten Suizid im Ausland unter dem Gesichtspunkt der allgemeinen Handlungsfreiheit, und welche Folgerungen zieht sie aus ihrer diesbezüglichen Haltung hinsichtlich welcher Änderungen der geltenden Rechtslage?

Soweit im Ausland Möglichkeiten für einen assistierten Suizid bestehen, handelt es sich um Vorgänge, die sich außerhalb des Geltungsbereichs des Grundgesetzes ereignen. Sie sind daher nicht an Artikel 2 Abs. 1 GG zu messen. Soweit in der Bundesrepublik Deutschland Informationen verbreitet oder zur Kenntnis genommen werden, wo im Ausland Möglichkeiten für einen assistierten Suizid bestehen, ist nicht Artikel 2 Abs. 1 GG, sondern Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG einschlägig.

37. Wie viele Ausreiseverbote wurden gegen Hooligans oder andere potentielle Gewalttäter aus welchen Gründen in den vergangenen fünf Jahren verhängt?

Die Bundespolizei führt keine statistischen Erhebungen zu von ihr ausgesprochenen Ausreiseuntersagungen.

38. Wie stellt die Bundesregierung einen schonenden Umgang mit der allgemeinen Handlungsfreiheit sicher, wenn Ausreiseverbote gegen potentielle Gewalttäter verhängt und zur Durchsetzung deren Pässe eingezogen werden?

Für die Versagung oder Entziehung eines Passes sind gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 des Passgesetzes (PassG) die von den Ländern bestimmten Behörden (Passbehörden) zuständig. Hat die zuständige Landesbehörde einem deutschen Staatsangehörigen den Pass versagt oder entzogen oder hat sie angeordnet, dass das Dokument nicht zur Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland berechtigt, so haben die mit grenzpolizeilichen Aufgaben betrauten Behörden die Ausreise

nach § 10 Abs. 1 Satz 1 PassG grundsätzlich zu untersagen. Darüber hinaus kann einem deutschen Staatsangehörigen die Ausreise untersagt werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass bei ihm Passversagungsgründe vorliegen, § 10 Abs. 1 Satz 2 PassG i. V. m. § 7 Abs. 1 PassG.

Im Übrigen ist immer eine intensive Einzelfallprüfung erforderlich. Bei einem Ausländer findet gemäß § 46 Abs. 2 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) die Regelung des § 10 Abs. 1 und 2 PassG entsprechend Anwendung, wobei – anders als bei einem deutschen Staatsangehörigen – die Versagung der Ausreise im Ermessen steht.

#### VI. Artikel 2 Abs. 2 GG – Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit

39. Zu welchen Schlussfolgerungen für die Gesetzgebung führt die Bedrohung des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit durch den internationalen bzw. nationalen Terrorismus, und zu welchen Schlussfolgerungen gelangt die Bundesregierung aufgrund welcher Gefahreinschätzung?

Die geltenden Gesetze werden mit Blick auf die Gefährdungslage kontinuierlich auf einen eventuellen Anpassungsbedarf überprüft. Etwa erforderliche Änderungen schlägt die Bundesregierung durch entsprechende Gesetzentwürfe vor. So hat sie am 5. Juni 2008 den Entwurf eines Gesetzes zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt beschlossen, der dem Deutschen Bundestag vorliegt (Bundestagsdrucksache 16/10121).

40. Wie beurteilt die Bundesregierung die Bedrohung der Grundrechte durch die organisierte Kriminalität, und wie will sie darauf mit welchen Maßnahmen reagieren?

Wie jede Form der Kriminalität verletzt auch die organisierte Kriminalität die Rechte der betroffenen Opfer. Ihr muss sowohl präventiv als auch durch Strafverfolgung begegnet werden. Die einschlägigen gesetzlichen Regelungen werden kontinuierlich auf einen eventuellen Anpassungsbedarf geprüft. Erforderliche Änderungen schlägt die Bundesregierung durch entsprechende Gesetzentwürfe vor. Auf dieser Grundlage wurde zuletzt das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG verabschiedet, BGBl. I 2007, 3198.

41. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus den aktuellen Vorfällen um Gammelfleisch und andere Lebensmittelskandale unter dem Gesichtspunkt der grundgesetzlichen Pflicht des Staates, Leben und Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger zu schützen?

Das Gemeinschaftsrecht weist mit der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 die Primärverantwortung für die Sicherheit von Lebensmitteln dem Lebensmittelunternehmer zu. Die Zuständigkeiten für die Überwachung der Einhaltung dieser Vorschriften liegen gemäß den grundgesetzlichen Bestimmungen bei den Ländern.

Die Erkenntnisse aus den so genannten Gammelfleischskandalen der letzten Jahre wurden durch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ausgewertet. Dabei hat sich gezeigt, dass die Missstände in erster Linie auf kriminelle Machenschaften einzelner Wirtschaftsbeteiligter zurückzuführen sind. Gleichwohl haben Defizite in den Überwachungsmaßnahmen dazu beigetragen, dass die Missstände nicht rechtzeitig aufgedeckt und abgestellt werden konnten.

Daher hat das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Vorschläge zur Modernisierung der Lebensmittelüberwachung erarbeitet. Die bestehenden nationalen Regelungen sollen verändert werden, um erkannten Schwächen des Systems zu begegnen. Dazu hat die Bundesregierung am 3. Juni 2008 die Allgemeine Verwaltungsvorschrift Rahmenüberwachung geändert und neu erlassen (GMBI 2008, S. 426). Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches wird derzeit vom Deutschen Bundestag beraten (Bundestagsdrucksache 16/8100).

Unabhängig davon sind nach den bisherigen Erkenntnissen gerade die bekannt gewordenen Vorfälle um Gammelfleisch keine geeigneten Beispiele, das hohe Schutzniveau für Verbraucherinnen und Verbraucher im Hinblick auf gesundheitlichen Aspekte generell infrage zu stellen.

42. Hält die Bundesregierung aus welchen Gründen Maßnahmen für geboten, um Leib und Leben der Bevölkerung vor verurteilten Gewalttätern beispielsweise durch eine Ausweitung der Sicherungsverwahrung besser zu schützen?

Falls ja, durch welche Maßnahmen?

Die Bundesregierung nimmt ihre Aufgabe, die Bevölkerung gegen Gewalt- und Sexualstraftaten zu schützen, sehr ernst. Das Strafrecht erfüllt dabei eine wichtige Aufgabe. Die Vollziehung der Freiheitsstrafe mit dem Ziel der Resozialisierung des Täters dient hier ebenso dem Schutz der Bevölkerung vor Rückfällen wie die Maßregeln der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus oder in einer Entziehungsanstalt, der Anordnung von Führungsaufsicht oder – als „ultima ratio“ – der Unterbringung in der Sicherungsverwahrung.

Dieser strafrechtliche Schutz wurde in den vergangenen Jahren bedeutend gestärkt. So wurden nicht nur die Strafrahmen für Gewalt- und Sexualdelikte angehoben (1998 und 2003), sondern auch die Möglichkeiten der Sicherungsverwahrung durch die Schaffung der Anordnungsmöglichkeit bereits nach dem ersten Rückfall (1998) sowie durch die Einführung der vorbehaltenen (2002) und der nachträglichen Sicherungsverwahrung (2004) erheblich ausgebaut und ergänzt. Erstmals wurden entsprechende Möglichkeiten durch die vorbehaltene (2003) und die nachträgliche Sicherungsverwahrung (2004) auch gegenüber heranwachsenden Tätern eröffnet, die nach allgemeinem Strafrecht abgeurteilt wurden. Soeben in Kraft getreten ist das Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung bei Verurteilungen nach Jugendstrafrecht, BGBl. I 2008, S. 1212.

Mit der 2007 in Kraft getretenen Reform der Führungsaufsicht wurde darüber hinaus eine straffere und effizientere Kontrolle der Lebensführung von entlassenen Straftätern ermöglicht.

Diese Maßnahmen bieten der Bevölkerung nach Auffassung der Bundesregierung ein hohes Maß an Schutz vor Rückfällen verurteilter Gewalttäter. Die Bundesregierung überprüft die genannten Regelungen zudem fortlaufend auf einen möglichen Ergänzungsbedarf.

43. Wie will die Bundesregierung den Schutz deutscher Staatsbürger vor Gefahren für Leib und Leben in Fällen sichern, in denen, wie beispielsweise im Fall Kurnaz, diese von ausländischen Staaten misshandelt werden, insbesondere vor dem Hintergrund internationaler Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus?

Die Bundesregierung setzt sich unabhängig vom Tatvorwurf für alle deutschen Staatsbürger ein, die in anderen Staaten festgehalten werden. Soweit es

Anzeichen für eine menschenrechtswidrige Behandlung gibt, wird diese gegenüber der verantwortlichen Regierung gerügt. Aus humanitären Erwägungen hat sich die Bundesregierung auch für die Freilassung des türkischen Staatsbürgers Kurnaz eingesetzt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 28 verwiesen.

44. Durch welche Maßnahmen unterstützt die Bundesregierung die Rechtshilfeersuchen der Staatsanwaltschaft zur Verhaftung der an Verschleppungen durch die CIA beteiligten Personen?

Falls nein, warum nicht?

Die Bundesregierung unterstützt die Strafverfolgungsbehörden bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit ausländischen Stellen. Allerdings ist die Befugnis zur Übermittlung von Rechtshilfe- und Auslieferungsersuchen im Verhältnis zu einer Vielzahl von Staaten auf die Landesjustizverwaltungen delegiert, so dass die Bundesregierung in diesen Fällen vom Inhalt der Ersuchen regelmäßig keine Kenntnis erlangt. Soweit Ersuchen über die Bundesregierung weiterzuleiten sind, schöpft diese die völkerrechtlichen Möglichkeiten aus, um die begehrten Rechtshilfebehandlungen zu erwirken. In welchem Umfang ausländische Staaten jedoch in der Lage oder bereit sind, Unterstützung für ein deutsches Strafverfahren zu leisten, entzieht sich weitgehend den Einflussmöglichkeiten der Bundesregierung.

45. Wie will die Bundesregierung darauf hinwirken, dass der Schutz der körperlichen Unversehrtheit von Ehefrauen und Kindern verbessert wird, indem die Finanzierung von Frauenhäusern als Rückzugsräume gesichert wird?

Aufgaben, Arbeit und finanzielle Situation von Frauen- und Kinderschutzhäusern waren Gegenstand der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Sibylle Laurischk, Ina Lenke, Miriam Gruß, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP „Frauen- und Kinderschutzhäuser in Deutschland“ vom 5. März 2008, Bundestagsdrucksache 16/8435. Die Bundesregierung hat sie am 25. März 2008 beantwortet, Bundestagsdrucksache 16/8651. Auf die Antwort insbesondere zu den Fragen 1, 2 sowie 12 bis 16 wird verwiesen.

VII. Artikel 2 Abs. 1 GG i.V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG – Informationelle Selbstbestimmung

46. Sieht die Bundesregierung gesetzgeberischen Handlungsbedarf, das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als eigenständiges Grundrecht in den Grundrechtskatalog des Grundgesetzes aufzunehmen?

Falls ja, warum, und welche konkreten Vorhaben plant sie?

Falls nein, warum nicht?

Das Bundesverfassungsgericht hat 1983 im Volkszählungsurteil (BVerfGE 65, 1) aus dem durch Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG geschützten allgemeinen Persönlichkeitsrecht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung entwickelt. Dieses Recht gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Es ist in Literatur und Rechtsprechung inzwischen allgemein anerkannt.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich seit 1983 in einer Vielzahl von Entscheidungen mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung befasst. Dadurch sind Inhalt, Grenzen und mögliche Beschränkungen dieses Rechts weitgehend

geklärt. Eine ausdrückliche Aufnahme in den Text des Grundgesetzes wäre zwar möglich; doch besteht materiell kein Regelungsbedarf.

Im Urteil vom 27. Februar 2008, 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07, hat das Bundesverfassungsgericht aus Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG zusätzlich das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme hergeleitet. Daran zeigt sich einerseits erneut, in welchem hohem Maße die Interpretation der Grundrechte gegenüber gesellschaftlichen Veränderungen oder neuen Gefährdungslagen der Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht zugänglich ist. Andererseits kann vom Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme derzeit noch nicht gesagt werden, dass sein Inhalt, seine Grenzen und seine möglichen Beschränkungen bereits weitgehend geklärt wären. Die thematische und systematische Nähe zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung führt zu neuen Abgrenzungsfragen. Es sollte zunächst abgewartet werden, wie diese durch weitere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beantwortet werden. Schon aus diesem Grunde erscheint weder die Regelung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung noch die Regelung des Rechts auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme sachgerecht.

47. Wie beurteilt die Bundesregierung den Schutz der informationellen Selbstbestimmung im nichtöffentlichen Bereich, und wo liegen nach Ansicht der Bundesregierung hier besondere Probleme?

Auch im nichtöffentlichen Bereich wird die informationelle Selbstbestimmung durch das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) und spezifische Regelungen in anderen Gesetzen (z. B. Telemediengesetz, Telekommunikationsgesetz) gewährleistet. Der damit gegebene Schutz der Betroffenen ist grundsätzlich auch wirksam.

Die Bundesregierung plant die Vorlage eines Entwurfs für ein Datenschutzauditgesetz, um die Selbstbestimmung und Transparenz bei der Datennutzung und Datenweitergabe, gleichzeitig aber auch den Datenschutz als Wettbewerbsfaktor zu stärken. Sie prüft zudem, welche Maßnahmen den illegalen Adresshandel wirksamer als bisher bekämpfen können. Unter anderem beabsichtigt die Bundesregierung die Abschaffung des so genannten Listenprivilegs, so dass die Verwendung personenbezogener Daten zu Zwecken des Adresshandels künftig nur noch mit ausdrücklicher Einwilligung der Betroffenen zulässig ist. Des Weiteren soll ein gesetzliches Koppelungsverbot für marktbeherrschende Unternehmen eingeführt werden; diese dürfen dann ihre Leistung nicht mehr an die Preisgabe personenbezogener Daten knüpfen, es sei denn, die Kenntnis dieser Daten ist für die Abwicklung eines mit dem Betroffenen geschlossenen Vertrags erforderlich. Darüber hinaus sollen die Bußgeldtatbestände erweitert und die Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung erweitert werden.

Wegen der gestiegenen und weiter steigenden Bedeutung von Auskunftfeien in einer Geschäftswelt, in der sich die Geschäftspartner häufig nicht mehr persönlich kennen, erscheint es weiterhin angezeigt, die Regelungen für die Tätigkeit von Auskunftfeien im Bundesdatenschutzgesetz in einigen Punkten zu modifizieren und zu ergänzen. Insbesondere soll für die Betroffenen transparenter werden, inwieweit ihre personenbezogenen Daten durch Auskunftfeien und deren Vertragspartner verarbeitet werden. Zudem ist hinsichtlich bestimmter Datenverarbeitungen durch Auskunftfeien in der Praxis eine gewisse Rechtsunsicherheit zu erkennen, da die Auslegungs- und Bewertungsspielräume der geltenden datenschutzrechtlichen Regelungen gelegentlich sehr weit sind und daher die Zulässigkeit bestimmter Datenverarbeitungen unterschiedlich beurteilt wird.

48. Wie will die Bundesregierung den Schutz der informationellen Selbstbestimmung im nichtöffentlichen Bereich verbessern?

Die Bundesregierung hat am 30. Juli 2008 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes beschlossen (Bundratsdrucksache 548/08). Er sieht spezifische Erlaubnistatbestände für bestimmte Datenverarbeitungen der Auskunfteien und deren Vertragspartner vor. Das wird die Rechte der Betroffenen stärken und mehr Rechtssicherheit schaffen.

49. Welche konkreten Probleme für den Datenschutz sieht die Bundesregierung im Bereich der Kundenkarten bzw. bei Rabatkkartensystemen?

Das Bundesministerium des Innern erarbeitet einen Bericht zu den datenschutzrechtlichen Aspekten von Kundenkartensystemen und prüft in diesem Zusammenhang auch einen eventuellen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Einen besonderen Schwerpunkt des Berichts werden die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten zu Zwecken der Werbung und Profilerstellung bilden.

50. Wie will die Bundesregierung den Schutz der personenbezogenen Daten im Bereich der neuen Medien verbessern, insbesondere im Hinblick auf Pläne der Bundesregierung zur Änderung des Teledienstedatenschutzgesetzes?

Aufgrund des Gesetzes zur Vereinheitlichung von Vorschriften über bestimmte elektronische Informations- und Kommunikationsdienste vom 26. Februar 2007 (BGBl. I S. 179) ist das Teledienstedatenschutzgesetz am 1. März 2007 außer Kraft getreten (BGBl. I 2007, S. 251). Seine Regelungen wurden in das neue Telemediengesetz überführt, das am selben Tag in Kraft getreten ist.

Wie in der Begründung zum Entwurf des Gesetzes festgestellt, will die Bundesregierung an den Errungenschaften, die durch das Teledienstedatenschutzgesetz zum Schutz der personenbezogenen Daten bei den Neuen Diensten erzielt wurden, auch im Telemediengesetz festhalten (Bundestagsdrucksache 16/3078, S. 12). Der Telemediendatenschutz ist insbesondere mit seinen Anforderungen zum Systemdatenschutz wegweisend für ein modernes Datenschutzrecht. Mit dem Telemediengesetz wurden dementsprechend keine grundlegenden inhaltlichen Änderungen bei den Vorschriften vorgenommen.

Zu einer grundlegenden Fortentwicklung des Telemediendatenschutzes besteht derzeit kein Anlass. Nicht auszuschließen ist hingegen, dass aufgrund neuer Erfahrungen und Entwicklungen Änderungen erforderlich werden, um einen fairen Umgang zwischen Diensteanbietern und Verbrauchern im Hinblick auf den Schutz der personenbezogenen Daten weiterhin zu gewährleisten.

51. Welche Maßnahmen will die Bundesregierung gegen den rechtswidrigen Adresshandel unternehmen?

Zunächst wird auf die Antwort zu Frage 47 verwiesen.

Im Übrigen obliegt die Kontrolle darüber, dass nichtöffentliche Stellen die datenschutzrechtlichen Vorschriften einhalten, nach § 38 BDSG den Ländern. Daher haben jeweils die Aufsichtsbehörden der Länder zu entscheiden, ob eine Weitergabe von Adressen durch nichtöffentliche Stellen den Rahmen der § 28 Abs. 3, § 29 Abs. 2 BDSG einhält oder rechtswidrig darüber hinausgeht. Das Gleiche gilt für die Entscheidung, welche Maßnahmen erforderlichenfalls zu ergreifen sind.

52. Welche Maßnahmen zur Stärkung und Bewahrung des Bankgeheimnisses in Deutschland plant die Bundesregierung?

Eine gesetzliche Verpflichtung zur Wahrung des Bankgeheimnisses besteht in der Bundesrepublik Deutschland insoweit, als der Datenschutz die Kreditinstitute verpflichtet, personenbezogene Daten ihrer Kundschaft nicht unbefugt zu offenbaren. Diese Verpflichtung hat ihre wesentlichen Auswirkungen im privaten Geschäftsverkehr, also etwa gegenüber Angehörigen, Nachbarn, Geschäftspartnern oder Konkurrenten derjenigen Person, für die das Kreditinstitut Dienstleistungen erbringt.

Dagegen haben Kreditinstitute kein generelles Auskunftsverweigerungsrecht gegenüber Gerichten oder Behörden, insbesondere Finanzbehörden. Im Gegenteil gibt es verschiedene gesetzliche Bestimmungen, im Steuerrecht etwa § 93 der Abgabenordnung (AO), die eine Kenntnisnahme von Kundendaten ermöglichen. Dabei nimmt das Steuerrecht über § 30a AO auf das besondere Vertrauensverhältnis zwischen dem Kreditinstitut und seinen Kunden Rücksicht, ohne dass letztlich auf eine Kenntnisnahme steuerrelevanter Daten verzichtet werden könnte. Denn das Gebot der Steuergerechtigkeit, Artikel 3 Abs. 1 GG, verwehrt es dem Staat, Regelungen zu schaffen oder zuzulassen, welche die effiziente Durchsetzung bestehender Steuerpflichten verhindern (BVerfGE 84, 239, 273 f., 110, 94, 112–116). Zur effizienten Durchsetzung bestehender Steuerpflichten sind ausreichende Ermittlungsmöglichkeiten der Finanzbehörden unabdingbar (zuletzt BVerfG, DStR 2008, 197).

Gerade im Hinblick auf die Achtung der Grundrechte könnten Maßnahmen zur Stärkung und Bewahrung des Bankgeheimnisses somit nicht darin bestehen, Auskunftspflichten gegenüber Gerichten oder Behörden aufzuheben. Was den privaten Geschäftsverkehr betrifft, gehen die Kreditinstitute nach Einschätzung der Bundesregierung sehr sorgfältig mit personenbezogenen Daten ihrer Kundschaft um; die bestehenden datenschutzrechtlichen Regelungen haben sich bewährt und erscheinen ausreichend.

53. Welche Gefahren für das Recht der informationellen Selbstbestimmung sieht die Bundesregierung im Bereich der RFID-Technologie sowohl im öffentlichen wie auch im nichtöffentlichen Bereich?

Die Bundesregierung verweist auf den Bericht zu den Aktivitäten, Planungen und zu einem möglichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf in Bezug auf die datenschutzrechtlichen Auswirkungen der RFID-Technologie (RFID – Radio Frequency Identification), den sie dem Deutschen Bundestag am 23. Januar 2008 vorgelegt hat (Bundestagsdrucksache 16/7891).

Als wesentliches Ergebnis des Berichts (S. 14 f.) ist festzuhalten, dass datenschutzrechtliche Risiken entstehen, wenn RFID zur Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten eingesetzt wird, Chipdaten also entweder selbst persönlicher Natur sind oder in der Hintergrunddatenbank des Systems mit personenbezogenen Angaben verknüpft werden. Zwar gelten auch hier die Schutzvorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes, doch ist ihre praktische Gewährleistung durch die besondere Funktionsweise von RFID erschwert. Denn aufgrund der automatischen und sichtkontaktlosen Art der Datenübertragung ist oftmals nicht ohne Weiteres erkennbar, wann, wo und in welchem Umfang ein Personenbezug entsteht.

Vor einem möglichen gesetzgeberischen Tätigwerden ist aus der Sicht der Bundesregierung abzuwarten, ob die Anforderungen des Datenschutzes durch eine Selbstverpflichtung der Wirtschaft gewahrt werden und welche Anwendungen sich im Endkundenbereich konkretisieren.

54. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einführung von zentralen Dateien von Behörden im Hinblick auf die Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, und wie soll den daraus entstehenden Gefahren begegnet werden?

Die Einführung zentraler Dateien von Behörden dient einer effizienten und unbürokratischen Verwaltung. Möglichen Gefahren für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird durch normenklare rechtliche Regelungen, Verwaltungsanweisungen und technische Maßnahmen wie Zugriffsbeschränkungen Rechnung getragen; dies entspricht den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht im grundlegenden Volkszählungsurteil von 1983 aufgestellt hat (BVerfGE 65, 1, 49–51). In die Ausarbeitung der erforderlichen Regelungen wird der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit eingebunden.

55. Wie beurteilt die Bundesregierung die Rasterfahndung im Hinblick auf das Recht der informationellen Selbstbestimmung?

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die polizeiliche Rasterfahndung als Präventivmaßnahme nur dann mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG, vereinbar, wenn eine konkrete Gefahr für hochrangige Rechtsgüter wie den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person gegeben ist. Als bloße Vorfeldmaßnahme ist die Rasterfahndung nicht zulässig (BVerfGE 115, 320, 346, 362).

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt vom 5. Juni 2008 (Bundestagsdrucksache 16/10121) sieht die polizeiliche Rasterfahndung in einem künftigen § 20j des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG) vor. Die Vorschrift entspricht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Die Voraussetzungen einer strafprozessualen Rasterfahndung sind bereits seit 1992 durch § 98a StPO geregelt.

#### VIII. Artikel 3 GG – Gleichberechtigung und Diskriminierungsfreiheit

56. Welche Erfahrungen gibt es nach Erkenntnis der Bundesregierung bislang mit der Anwendung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, und aus welchen Gründen wirkt sich dieses Gesetz wie auf die Gleichberechtigung und die Diskriminierungsfreiheit aus?

Nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen hat das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz sein Ziel, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität zu verhindern oder zu beseitigen, offenbar weitgehend erreicht.

Zwar lässt sich naturgemäß nicht erfassen, wo welche Diskriminierung unterblieben ist. Die grundsätzlich positiven Auswirkungen des Gesetzes sind aber mittelbar zu erschließen. So wird das Beratungsangebot der Antidiskriminierungsstelle des Bundes rege angenommen; aus der Beratung ergeben sich dann auch Einblicke in die Praxis. Seit Inkrafttreten des Gesetzes am 18. August 2006 wurden rund 4 000 Anfragen an die Antidiskriminierungsstelle gerichtet. 27,24 Prozent von ihnen betrafen das Geschlecht, 24,93 Prozent die Weltanschauung oder Religion, 24,32 Prozent das Alter, 14,20 Prozent eine Behinderung, 5,16 Prozent die sexuelle Identität und 4,14 Prozent die Rasse bzw. ethnische Herkunft. Zu beachten ist allerdings, dass formal unterschiedliche Anfragen mitun-

ter dieselben Diskriminierungsfälle zum Gegenstand hatten, da diese nicht nur von Betroffenen, sondern häufig auch von betrieblichen Interessenvertretungen vorgetragen wurden, zum Beispiel Betriebsräten, Gleichstellungsbeauftragten oder Schwerbehindertenvertretungen.

57. Welche Probleme gibt es hinsichtlich der Zuständigkeiten nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz zwischen den verschiedenen Beschwerdestellen im öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich?

Probleme hinsichtlich der Zuständigkeiten nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz zwischen den verschiedenen Beschwerdestellen im öffentlichen und nichtöffentlichen Bereich sind der Bundesregierung nicht bekannt.

58. Will die Bundesregierung aufgrund ihrer Erkenntnisse und deren Bewertung Änderungen am Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz vornehmen?  
Falls ja, welche aufgrund welcher Erwägungen?

Die Bundesregierung beabsichtigt keine Änderungen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes.

59. Wie stellt sich derzeit in Deutschland die Gleichberechtigung von Männern und Frauen im Arbeitsleben dar, insbesondere im Bezug auf Löhne und Gehälter von Männern und Frauen, und welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung daraus?

Im deutschen Recht ist der Grundsatz der Gleichberechtigung von Männern und Frauen bereits seit Jahrzehnten verankert, insbesondere auch das Prinzip „Gleicher Lohn für gleiche und gleichwertige Arbeit“. Die aktuell maßgeblichen Rechtsgrundlagen sind Artikel 3 Abs. 2 GG, Artikel 141 (ex-Artikel 119) des EG-Vertrags und sowie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz.

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 und § 7 Abs. 1 AGG sind Benachteiligungen wegen des Geschlechts in Bezug auf die Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen einschließlich des Arbeitsentgelts unzulässig. § 8 Abs. 2 AGG stellt zudem klar, dass die Vereinbarung einer geringeren Vergütung für gleiche oder gleichwertige Arbeit wegen des Geschlechts nicht dadurch gerechtfertigt wird, dass wegen des Geschlechts besondere Schutzvorschriften gelten.

Eine ungleiche Entlohnung von Frauen und Männern an ein und demselben Arbeitsplatz kommt in der Bundesrepublik Deutschland – von einigen wenigen Ausnahmen, die dann die Gerichte beschäftigen – nicht vor. Im statistischen Durchschnitt liegen die Erwerbseinkommen von Frauen gleichwohl rund 20 Prozent unter denen von Männern. Dies hat zuletzt im Sommer 2007 eine Mitteilung der Europäischen Union zur Entgeltungleichheit in Europa bestätigt. Dank eindeutiger Rechtslage geht es dabei in der Regel jedoch nicht mehr um unmittelbare Lohndiskriminierungen von Frauen.

Die Bundesregierung setzt sich in ihrer Gleichstellungspolitik für die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Frauen und damit insbesondere auch für die Verringerung von Entgeltunterschieden zwischen Frauen und Männern ein. Obwohl Frauen heute besser denn je ausgebildet sind, besteht nach wie vor eine deutliche Diskrepanz zwischen ihrer Qualifikation und ihrer Stellung im Beruf. Infolge vielfältiger Ursachen, hauptsächlich aber wegen der unterschiedlichen Länge und Häufigkeit familienbedingter Erwerbsunterbrechungen, besteht auch Entgeltungleichheit zwischen Frauen und Männern in erheblichem Maße fort. Ein diskriminierungsfreier Zugang zum Arbeitsmarkt, die gleiche Teilhabe an

Existenz sichernder Erwerbsarbeit von Frauen und Männern sowie eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind daher aktuelle und zentrale gleichstellungspolitische Anliegen. Die Bundesregierung hat insbesondere durch die Einführung des Elterngeldes mit seinen Partnermonaten, durch den Ausbau der Kinderbetreuungsangebote und durch Maßnahmen zur Erleichterung der Berufsrückkehr entscheidend dazu beigetragen, die wesentliche Ursache der Entgeltungleichheit zu bekämpfen.

Im Übrigen wird auf die Beantwortung der Kleine Anfrage „Maßnahmen zum Abbau des Lohngefälles zwischen Frauen und Männern“ vom 20. November 2007 (Bundestagsdrucksache 16/7237) verwiesen, insbesondere auf die Antworten zu den Fragen 2 und 4.

60. Beabsichtigt die Bundesregierung welche Änderungen im Bundesgleichstellungsgesetz?

Falls ja, warum?

Falls nein, warum nicht?

Die Bundesregierung strebt derzeit keine Änderungen im Bundesgleichstellungsgesetz an. Der Erste Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Bundesgleichstellungsgesetz vom 7. Dezember 2006 (Bundestagsdrucksache 16/3776) hat keinen entsprechenden Handlungsbedarf aufgezeigt. Bei der Umsetzung der Ergebnisse des Berichts und auch bei der Erarbeitung des Zweiten Erfahrungsberichts wird weiterhin in die Prüfungen einbezogen, ob und gegebenenfalls welche Gesetzesänderungen vorzunehmen sind.

61. Wie will die Bundesregierung gemeinsam mit den Bundesländern die Gleichberechtigung von Jungen und Mädchen im Bildungswesen fördern, insbesondere im Hinblick auf die Förderung von Mädchen im mathematischen, technischen und naturwissenschaftlichen sowie von Jungen im sprachlichen Bereich?

Nach der im Grundgesetz festgelegten Kompetenzverteilung sind die Länder für das Bildungswesen zuständig. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten sieht es die Bundesregierung gleichwohl als notwendig an, die Chancengerechtigkeit in Bildung und Forschung zu fördern. Dies heißt auch, Mädchen in mathematischen, technischen und naturwissenschaftlichen sowie Jungen in ihren defizitären Bereichen zu unterstützen. Aus diesem Grunde hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung Expertisen zum Thema „Bildungs-(miss)erfolge von Jungen und Berufswahlverhalten bei Jungen/männlichen Jugendlichen“ (bereits veröffentlicht) sowie zum Thema „Mathematikunterricht und Gender“ (in Vorbereitung) vergeben.

Im außerschulischen Bereich unterstützt die Bundesregierung die Erweiterung des Berufswahlspektrums der Jugendlichen einerseits durch die Förderung des „Girls' Day – Mädchen-Zukunftstags“. An diesem Aktionstag können sich Mädchen in Unternehmen und Behörden, in Hochschulen und Forschungseinrichtungen über Berufe informieren, bei denen Frauen derzeit unterrepräsentiert sind, insbesondere in den Bereichen Technik, IT, Handwerk und Naturwissenschaften. Andererseits unterstützt die Bundesregierung mit dem Projekt „Neue Wege für Jungs“ Initiativen und Projekte, die sich mit der Berufs- und Lebensplanung von Jungen beschäftigen und dabei traditionelle Männerrollen hinterfragen.

Das Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ fördert Innovationen zur Umsetzung des lebenslangen Lernens, die auch den Bereich der Gleichberechtigung von Jungen und Mädchen betreffen. Dabei werden über-

tragbare Modelle entwickelt und umgesetzt, die auch in anderen Bildungskontexten genutzt werden können.

Von diesen Innovationen ist besonders die Lernende Region „Bildungsnetz Berlin“ mit dem Teilprojekt „Mädchenwerkstatt“ hervorzuheben, in dem es um die Förderung von Mädchen im mathematischen, technischen und naturwissenschaftlichen Bereich ging. Mädchen konnten sich in ökotechnischen Kursen mit technischen und handwerklichen Fertigkeiten vertraut machen, Lötkolben, Zangen und anderes Werkzeug einsetzen und dabei spielend technische und physikalische Zusammenhänge aufdecken.

Aktuell wird von der Lernenden Region „Bildungsnetz Berlin“ in Kooperation mit der Freien Universität Berlin das Webportal empowerMINT ([www.empowerMINT.de](http://www.empowerMINT.de)) betrieben. Ziel des Portals ist einerseits eine übersichtliche Darstellung von Angeboten zur mathematischen, naturwissenschaftlichen und technischen Mädchenförderung und andererseits die Vorstellung von Best-Practice-Projekten aus den Bereichen Schule und Kita.

Aktivitäten zur besonderen Förderung von Jungen im sprachlichen Bereich gibt es im Rahmen des Programms „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ nicht. In einer Vielzahl von Projekten wurden jedoch Maßnahmen zur allgemeinen Sprachförderung entwickelt und erprobt.

62. Wie rechtfertigt die Bundesregierung – angesichts einer Ausmusterungsquote bei Wehrpflichtigen von 46 Prozent im ersten Halbjahr 2007, welche sich medizinisch nicht erklären lässt, sowie der Tatsache, dass von dem verbleibenden Rest der tauglichen jungen Männer lediglich 60 Prozent dem Wehr- oder Zivildienst tatsächlich nachkommen müssen – weiterhin die Aufrechterhaltung der Wehrpflicht, und wie verhält sich dies gegenüber den Grundrechten gemäß Artikel 3 GG?

Aufgrund der konzeptionellen Neuausrichtung der Bundeswehr und des neu gewichteten Aufgabenprofils benötigen die Streitkräfte Wehrpflichtige mit hohem körperlichen Leistungsvermögen. Vor diesem Hintergrund wurde § 8a Abs. 2 des Wehrpflichtgesetzes durch Gesetz vom 27. September 2004 (BGBl. I S. 2358, 2360) dahin geändert, dass der Verwendungsgrad „verwendungsfähig mit Einschränkungen in der Grundausbildung und für bestimmte Tätigkeiten“ (T3) ab 1. Oktober 2004 wegfiel. Die zuvor T3-gemusterten Wehrpflichtigen werden seither als „nicht wehrdienstfähig“ eingestuft. Hiervon ist auch der Zivildienst betroffen, der als Ersatzdienst für den Wehrdienst auf der allgemeinen Wehrpflicht beruht und für den deshalb die gleichen gesundheitlichen Voraussetzungen gelten. Der Anteil der aus Tauglichkeitsgründen ausgemusterten Wehrpflichtigen hat sich infolge der Gesetzesänderung auf 41,8 Prozent aller gemusterten Wehrpflichtigen im Jahr 2007 erhöht. Der Anstieg beruht darüber hinaus auch auf der in der Gesellschaft allgemein festzustellenden Verschlechterung des Gesundheitszustandes, die ihre Ursachen zum Beispiel in falscher Ernährung oder zu wenig sportlicher Betätigung hat.

Das aus dem Gleichheitsgebot, Artikel 3 Abs. 1 GG, abgeleitete Gebot der Wehrgerechtigkeit ist erfüllt, wenn der ganz überwiegende Teil aller für eine Dienstleistung verfügbaren jungen Männer tatsächlich zum Wehrdienst herangezogen wird oder einen gleichwertigen sonstigen Dienst leistet. Entscheidend ist damit nicht die Jahrgangsstärke, sondern der Teil, der nach dem Willen des Gesetzgebers für eine Dienstleistung zur Verfügung steht. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht – auch im Hinblick auf die Neuregelung der Heranziehungskriterien – durch Urteil vom 19. Januar 2005 bestätigt (BVerwGE 122, 331, 338).

Von den rund 200.000 im Planungszeitraum 2008 bis 2015 jährlich für einen Dienst aufgrund der Wehrpflicht zur Verfügung stehenden jungen Männern wer-

den voraussichtlich 90 Prozent und damit der ganz überwiegende Teil einen Dienst in Form des Wehrdienstes, des Zivildienstes oder des Dienstes bei der Polizei oder im Katastrophenschutz leisten, so dass Wehrgerechtigkeit auch zukünftig gegeben sein wird.

IX. Artikel 4 GG – Glaubens- und Gewissensfreiheit

63. Welche Handlungsfelder in Bezug auf mögliche Grundrechtskollisionen zwischen der Religionsfreiheit und anderen Grundrechten sieht die Bundesregierung in Bezug auf welche Religionsgemeinschaften, und wie will sie darauf reagieren?

Aufgrund der Neutralitätspflicht des Staates kann die Bundesregierung bei der Beantwortung der Frage nicht nach Religionsgemeinschaften differenzieren. Allgemein ist zu sagen, dass Artikel 4 Abs. 1 und 2 GG die Glaubens-, Gewissens- und Religionsfreiheit vorbehaltlos, aber dennoch nicht schrankenlos gewährleistet. Im Wege der praktischen Konkordanz sind ihr durch die übrigen Verfassungswerte Grenzen gesetzt. Für die Kollision mit anderen Grundrechten hat dies zur Folge, dass die widerstreitenden Verfassungsgüter schonend miteinander in Einklang zu bringen sind.

64. Welche Religionsgemeinschaften, Sekten und andere Gruppierungen, die sich auf religiöse oder Glaubensbekenntnisse stützen, hält die Bundesregierung derzeit aus welchen Gründen für verfassungsfeindlich?

Die Verfassungsfeindlichkeit von Gruppierungen ergibt sich insbesondere aus ihren Bestrebungen, sofern diese geeignet sind, die staatliche Einheit zu beseitigen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu gefährden oder zu überwinden oder die Funktionsfähigkeit von Einrichtungen des Bundes oder der Länder erheblich zu beeinträchtigen. Diese Kriterien gelten für alle Gruppierungen und damit auch für Religionsgemeinschaften, Sekten oder sonstige Gruppierungen, die sich auf Glaubens- oder religiöse Bekenntnisse stützen.

Eine weiterführende, namentliche Auflistung der nach diesen Kriterien beobachteten Gruppierungen kann nicht veröffentlicht werden, da sie Rückschlüsse auf den Erkenntnisstand der Sicherheitsbehörden zuließe.

65. Wie will die Bundesregierung die negative Bekenntnisfreiheit schützen?

Die negative Bekenntnisfreiheit ist durch Artikel 4 GG sowie durch Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 136 Abs. 3 und 4 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) umfassend geschützt. Die Bundesregierung sieht keinen zusätzlichen Regelungsbedarf.

66. Sieht die Bundesregierung die negative Bekenntnisfreiheit durch die Zusammensetzung z. B. von Rundfunkräten, Ethikräten oder Anhörungen der Bundesregierung betroffen, falls ja, warum, falls nein, warum nicht?

Die Zusammensetzung der Rundfunkräte fällt in das Rundfunkrecht und damit grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder.

Die Auswahl von Sachverständigen bei Anhörungen der Bundesregierung oder bei der Besetzung von Gremien berührt die negative Bekenntnisfreiheit aus Artikel 4 Abs. 1 GG nicht. Negative Bekenntnisfreiheit ist die Freiheit des Einzelnen, kein Bekenntnis zu haben, ein solches abzulehnen, sein Bekenntnis nicht

öffentlich zu äußern, religiösen Handlungen fern zu bleiben. Alles dies wird durch die Vertretung bestimmter Weltanschauungen oder Religionen in pluralistisch besetzten Gremien nicht beeinträchtigt.

Soweit die Frage sich darauf beziehen sollte, inwieweit den Staat bei der Besetzung von Gremien eine Pflicht zur weltanschaulichen Neutralität trifft, legt die Bundesregierung eine differenzierende Betrachtungsweise zugrunde.

Lässt die Bundesregierung sich durch Gremien oder über Anhörungen im Rahmen ihrer politischen Willensbildung beraten, ergeben sich aus der Verfassung keine bindenden Maßstäbe für die Besetzung oder Auswahl. Gleichwohl achtet die Bundesregierung schon im Interesse sachgerechter Lösungen auf Ausgewogenheit. Gelegentlich wird eine ausgewogene Besetzung auch ausdrücklich angeordnet. Ein Beispiel bietet § 4 Abs. 2 des Ethikratgesetzes, wonach im Deutschen Ethikrat unterschiedliche ethische Ansätze und ein plurales Meinungsspektrum vertreten sein sollen.

Strenger ist die verfassungsrechtliche Pflicht zur Ausgewogenheit dort, wo bestimmte Gremien Aufgaben des Verwaltungsvollzuges übernehmen. Dies ist beispielsweise bei der Bundesprüfstelle für jugendgefährdende Medien der Fall. In diesem grundrechtssensiblen Bereich bietet die pluralistische Besetzung der Bundesprüfstelle „die Gewähr, dass bei der Entscheidung über die Aufnahme einer Schrift in die Liste die verschiedenen Gruppen unserer pluralistischen Gesellschaft wirksam werden“ (BVerwGE 39, 197, 204, zum früheren § 9 des Gesetzes über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften). Auf die Vertretung unterschiedlicher gesellschaftlicher und weltanschaulicher Gruppen in solchen Gremien kann daher von Rechts wegen nicht ohne Weiteres verzichtet werden. Aus Sicht der Bundesregierung entspricht die gegenwärtige Praxis der Zusammensetzung dieser Gremien den verfassungsrechtlichen Vorgaben. Insbesondere die Besetzung mit Vertretern der Kirchen und anderer Religionsgemeinschaften nach § 19 Abs. 2 Nr. 8 des Jugendschutzgesetzes ist dadurch gerechtfertigt, dass große Teile der Bevölkerung durch diese Institutionen weltanschaulich repräsentiert werden. Den zur Besetzung dieser Gremien berufenen staatlichen Institutionen obliegt es aber nach Ansicht der Bundesregierung auch, ihre Besetzungspraxis den sich wandelnden gesellschaftlichen Verhältnisse anzupassen.

67. Wie beurteilt die Bundesregierung die Religionsfreiheit für Angestellte in kirchlichen oder sonst religiösen Betrieben, beispielsweise im Hinblick auf Kündigungen Geschiedener oder bei Glaubenswechsel?
68. Sieht die Bundesregierung für den Bereich des kirchlichen Arbeitsrechts die Notwendigkeit einer Begrenzung des kirchlichen Selbstbestimmungsrechts über die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Begrenzungen durch das Willkürverbot, die guten Sitten und den deutschen ordre public hinaus, wenn ja, in welche Richtung, bzw. wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 67 und 68 werden wegen ihres inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen ist durch Artikel 140 GG i. v. m. Artikel 137 Abs. 3 WRV verfassungsrechtlich garantiert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beinhaltet es das Recht der Kirchen, alle eigenen Angelegenheiten nach ihrem Selbstverständnis zu regeln. Diese Gestaltungsfreiheit steht jedoch unter dem Vorbehalt der für alle geltenden Gesetze. So finden auf kirchliche Arbeitsverhältnisse die für alle Arbeitgeber gleichermaßen zu beachtenden Schutzvorschriften des Individualarbeitsrechts Anwendung. Diese Bestimmungen gelten daher auch in den Bereichen, in denen das kirchliche Selbstbestimmungsrecht besteht. Insoweit liegt eine Wechselwirkung zwischen dem arbeitsrechtlichen Schutz des Einzelnen und dem kirchlichen Selbstbestim-

mungsrecht vor, der in Streitfällen durch eine Güterabwägung (praktische Konkordanz) im konkreten Fall Rechnung zu tragen ist.

Im Rahmen dieser Güterabwägung ist zu berücksichtigen, dass dem Selbstverständnis der Kirchen entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch bei der Interpretation des Individualarbeitsrechts ein besonderes Gewicht beizumessen ist. Kirchen bzw. die ihr zugeordneten Einrichtungen sind von Verfassungen wegen berechtigt, den Vertragsverhältnissen im Rahmen der Beschäftigung von Personen das besondere Leitbild einer kirchlichen Dienstgemeinschaft aller ihrer Mitarbeiter zugrunde zu legen. So bleibt es grundsätzlich den Kirchen überlassen, kirchliche Grundverpflichtungen als Gegenstand des Arbeitsverhältnisses und Maßstäbe für die Bewertung arbeitsvertraglicher Loyalitätspflichten festzulegen, soweit die Verfassung das Recht der Kirchen anerkennt, hierüber selbst zu befinden. Diese kirchlichen Vorgaben gelten jedoch nicht uneingeschränkt, sondern finden ihre Grenzen im Willkürverbot, Artikel 3 Abs. 1 GG, sowie bei Verstößen gegen die guten Sitten, § 138 Abs. 1 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), und gegen den *ordre public*, Artikel 30 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuche (EGBGB). Kirchliche Arbeitgeber dürfen demzufolge innerhalb dieser Grenzen zum Beispiel vor der Einstellung nach der Religionszugehörigkeit des Stellenbewerbers fragen und hiervon die Einstellung abhängig machen, ohne dass damit ein verfassungsrechtlich unzulässiger Eingriff in die Religionsfreiheit verbunden wäre.

Die Bundesregierung sieht keinen Handlungsbedarf für eine Begrenzung des verfassungsrechtlich garantierten kirchlichen Selbstbestimmungsrechts.

69. Wie beurteilt die Bundesregierung die landeskirchlichen sog. Ungedeihlichkeitsgesetze, wonach ein Pfarrer ohne sein Einverständnis in den Wartestand versetzt werden kann, wenn seine Stellung in der Gemeinde „unhaltbar“ geworden ist und ein gedeihliches Wirken in einer anderen Gemeinde zunächst nicht erwartet werden kann, in materieller und prozessualer Hinsicht im Hinblick auf die Religionsfreiheit und das Rechtsstaatsprinzip?

Den Religionsgemeinschaften ist verfassungsrechtlich ein Selbstbestimmungsrecht garantiert. Nach Artikel 140 GG i. V. m. Artikel 137 Abs. 3 WRV ordnen und verwalten sie ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Jede Religionsgemeinschaft hat danach insbesondere die Freiheit, ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde zu verleihen. Das Selbstbestimmungsrecht umfasst auch die Möglichkeit, einen kirchlichen Amtsträger unter bestimmten Voraussetzungen ohne sein Einverständnis in den Wartestand zu versetzen.

70. Bewertet die Bundesregierung das Tragen des islamischen Kopftuchs aus welchen Gründen als Ausdruck der Religionsfreiheit, oder sieht sie darin eine von diesem Grundrecht nicht gedeckte politische Meinungsäußerung, die beispielsweise zu Einschränkungen der Berufsfreiheit führen darf, und welche Konsequenzen ergeben sich aus der Haltung der Bundesregierung für die Gesetzgebung?

In seiner Entscheidung vom 24. September 2003 (BVerfGE 108, 282) hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Symbolgehalt des Kopftuchs unterschiedliche Deutungen zulässt. Bei der Frage nach der Aussagekraft ist auf einen objektiven Empfängerhorizont abzustellen und nicht auf die subjektive Motivation der Trägerin. Diese Feststellung hat zur Folge, dass das Kopftuch beispielsweise als religiöses, politisches oder modisches Symbol verstanden werden kann.

Die Bundesregierung sieht derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

- X. Artikel 5 Abs. 1 GG – Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Informationsfreiheit
71. Sieht die Bundesregierung in Akkreditierungsverfahren für Journalisten bei Großveranstaltungen privater oder öffentlich-rechtlicher Natur einen Eingriff in das Grundrecht auf Presse- und Meinungsfreiheit oder andere Grundrechte, und welche Konsequenzen zieht sie daraus unter Beachtung des Wesentlichkeitsgrundsatzes für die Gesetzgebung?

Nein

72. Wie beurteilt die Bundesregierung die Durchsuchungen von Redaktionen vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Februar 2007, in dem die Durchsuchung der Redaktion des Magazins „Cicero“ aufgrund eines unzulässigen Eingriffs in die Pressefreiheit als verfassungswidrig angesehen wurde, und plant sie etwaige Gesetzesänderungen, um Ermittlungsbehörden dennoch derartige Durchsuchungen zu ermöglichen?

Bei Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden, die mit Eingriffen in die Pressefreiheit verbunden sind, ist ein sachgerechter Ausgleich zwischen der Pressefreiheit und den – ebenfalls mit Verfassungsrang ausgestatteten – staatlichen Strafverfolgungsinteressen zu gewährleisten. In seinem Urteil vom 27. Februar 2007 hat das Bundesverfassungsgericht nicht die im Fall „Cicero“ einschlägigen Vorschriften des Strafgesetzbuches und der Strafprozessordnung in Zweifel gezogen, sondern die strafrechtliche Rechtslage in wichtigen Punkten klargestellt. Dabei hat es die im konkreten Fall durch die Strafverfolgungsbehörden vorgenommene Abwägung mangels eines den Anforderungen der Pressefreiheit genügenden Tatverdachts für fehlerhaft gehalten (BVerfGE 117, 244, 262–267).

Der Schutz des Vertrauensverhältnisses zu Berufsgeheimnisträgern ist durch das Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen sowie zur Umsetzung der Richtlinie 2006/24/EG vom 21. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3198) wesentlich verbessert worden. Der hierfür maßgebliche § 160a StPO ist am 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Danach ist, soweit durch eine Ermittlungsmaßnahme eine in § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 3b oder Nr. 5 StPO genannte Person betroffen wäre und dadurch voraussichtlich Erkenntnisse erlangt würden, über die diese Person das Zeugnis verweigern dürfte, dies im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit besonders zu berücksichtigen; in Verfahren, die keine Straftat von erheblicher Bedeutung betreffen, ist in der Regel nicht von einem Überwiegen des Strafverfolgungsinteresses auszugehen. Journalisten gehören zu den durch § 53 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 StPO geschützten Personen. Die neue gesetzliche Regelung trägt daher den Belangen der Pressefreiheit umfänglich Rechnung. Zu den Einzelheiten der Begründung wird auf den Regierungsentwurf (Bundestagsdrucksache 16/5846, S. 24–26, 34–38) und die Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses (Bundestagsdrucksache 16/6979, S. 45) verwiesen.

Zu weiteren Änderungen des Straf- oder Strafprozessrechts besteht kein Anlass.

73. Sieht die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Konzentrationsprozesse im Medien- und insbesondere Fernsehbereich Gefahren für die Presse- und Meinungsfreiheit, und hält sie, ggf. aus welchen Gründen, die Möglichkeiten des Kartellrechts für ausreichend, um diese zu schützen?

Die Bundesregierung sieht gegenwärtig keine konkreten Gefahren für die Presse- und Meinungsfreiheit. Gleichwohl geben die Veränderungen auf dem Medienmarkt, die wesentlich auch von der Konvergenz der Medien und von der zunehmenden Bedeutung des Internets geprägt werden, nach Ansicht der

Bundesregierung Anlass, eine Fortentwicklung des Rechtsrahmens zu überprüfen. Dabei sind die unterschiedlichen Schutzzwecke des Pressekartell- und des Medienkonzentrationsrechts zu beachten. Die kartellrechtliche Fusionskontrolle schützt primär den Wettbewerb und die Freiheit von Unternehmen vor Gefahren wirtschaftlicher Marktmacht. Sie trägt damit mittelbar zur Sicherung der Presse- und Meinungsfreiheit bei. Die unmittelbare Sicherung der Meinungsvielfalt obliegt dem Medienkonzentrationsrecht (Rundfunkstaatsvertrag), für das die Länder zuständig sind. Wegen der Verschränkungen von Bundes- und Landesrecht und der erheblichen Komplexität der Materie überprüfen Bund und Länder gemeinsam die Auswirkungen der Konzentrationsprozesse. Schon begonnene Abstimmungsgespräche zwischen Bund und Ländern werden fortgeführt.

74. Wie bewertet die Bundesregierung die geplante Fernsehrichtlinie der EU, nach der Werbung auch im Wege des sog. Product Placements möglich werden soll, und wird sie sich in der EU dafür einsetzen, dass die Richtlinie im Hinblick auf die vom Recht der Meinungsfreiheit geschützte Werbung so beschlossen wird?

Die Bundesregierung begrüßt den gemeinsamen Erfolg von Europäischem Parlament und Rat, im Jahr 2007 eine Einigung zur Revision der EU-Fernsehrichtlinie erzielt zu haben. Die neue Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie 2007/65/EG vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG, ABl. EU Nr. L 332 S. 27) ist am 9. Dezember 2007 in Kraft getreten. Sie sichert die wirtschaftliche Grundlage der audiovisuellen Medien durch eine Lockerung und Vereinfachung der quantitativen Werbevorschriften, wobei gleichzeitig klare und strenge Regelungen im Sinne des Verbraucherschutzes aufgestellt werden. Es wurde ein an die veränderten Marktbedingungen angepasster kohärenter europäischer Rechtsrahmen für alle audiovisuellen Mediendienste geschaffen. Die Mitgliedstaaten haben zwei Jahre Zeit, die Richtlinie umzusetzen. In der Bundesrepublik Deutschland sind dafür hauptsächlich die Länder zuständig; sie planen, die Umsetzung im 13. Rundfunkänderungsstaatsvertrag vorzunehmen.

Nach der neuen Richtlinie sind Produktplatzierungen grundsätzlich verboten. Ausnahmen können die Mitgliedstaaten vorsehen für Kinofilme, Fernsehfilme und -serien, Sportsendungen und Sendungen der leichten Unterhaltung. Dabei bleiben aber Produktplatzierungen in Kindersendungen auf jeden Fall verboten, ebenso Produktplatzierungen für Tabakerzeugnisse oder verschreibungspflichtige Arzneimittel. Ausnahmslos unzulässig sind Themenplatzierungen, also ein Sponsoring, bei dem Inhalte normaler Sendungen gesteuert werden (Erwägungsgrund 63 der Richtlinie 2007/65/EG).

Unabhängig davon, ob es sich um Eigen- oder Auftragsproduktionen handelt oder ob das Programm im Inland, in einem EU-Mitgliedstaat oder in einem Drittstaat gekauft wurde, dürfen Programme, die eine Produktplatzierung enthalten, nicht die redaktionelle Verantwortung und Unabhängigkeit des Medienanbieter beeinträchtigen, nicht unmittelbar zum Kauf auffordern und das Produkt nicht zu stark herausstellen. Zu Beginn, Ende und bei Fortsetzung der Sendung nach einer Werbeunterbrechung muss eindeutig auf die Produktplatzierung hingewiesen werden. Ausnahmen von der Hinweispflicht können die Mitgliedstaaten für Sendungen vorsehen, die keine Eigenproduktionen sind und auch nicht von einem mit dem Anbieter verbundenen Unternehmen hergestellt oder in Auftrag gegeben wurden.

75. Hält die Bundesregierung die bestehenden Gesetze zur Sicherung und Schaffung der Informationsfreiheit für ausreichend, insbesondere bezüglich des Informationsfreiheitsgesetzes, des geplanten Verbraucherinformationsgesetzes und des Umweltinformationsgesetzes?

Falls ja, warum?

Falls nein, welche Maßnahmen plant die Bundesregierung aus welchen Gründen, um dem entgegenzutreten?

Ziel des Umweltinformationsgesetzes vom 8. Juli 1994 (BGBl. I S. 1490) war es gemäß dessen § 1, den freien Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt sowie die Verbreitung dieser Informationen zu gewährleisten und die grundlegenden Voraussetzungen festzulegen, unter denen derartige Informationen zugänglich gemacht werden sollen. Ziel des Umweltinformationsgesetzes vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) ist es gemäß dessen § 1, den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen sowie für die Verbreitung dieser Umweltinformationen zu schaffen. Ziel des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) ist es, das Verwaltungshandeln des Bundes durch erleichterten Informationszugang transparenter zu gestalten und die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu stärken (Gesetzesentwurf, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 1). Diese Ziele wurden und werden jeweils erreicht.

Das Verbraucherinformationsgesetz vom 5. November 2007 (BGBl. I S. 2558) ist nach einer Entschließung des Deutschen Bundestages vom 29. Juni 2006 (vgl. Bundestagsdrucksache 16/2035, S. 3) und einem Beschluss des Bundesrates vom 8. Juni 2007 (Bundesratsdrucksache 273/07/Beschluss) zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten zu evaluieren. Im Rahmen der vorzunehmenden Evaluierung wird die Bundesregierung auch die Notwendigkeit einer Abstimmung bzw. Systematisierung aller gesetzlichen Informationsrechte untersuchen. Die Ziele des Gesetzes bestanden einerseits in der Vorbeugung und raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen, andererseits darin, das Interesse der Verbraucher an Informationen zu fördern, so dass eigenverantwortliche Kaufentscheidungen getroffen werden können. Der im Gesetz gewährte Anspruch auf Zugang zu Informationen dient diesen Zielen und erreicht sie.

76. Sieht die Bundesregierung aus welchen Gründen gesetzgeberischen Handlungsbedarf, zur Erhaltung der Vielfalt der Medien welche Fördermaßnahmen über bereits bestehende, wie z. B. reduzierter Mehrwertsteuersatz, hinaus zu ergreifen?

Die Bundesregierung sieht derzeit keine Notwendigkeit, zur Erhaltung der Vielfalt der Medien weitere Fördermaßnahmen zu ergreifen.

77. Befürchtet die Bundesregierung durch die Haftungsregelungen für Betreiber von Internetforen einen Verlust an Meinungsfreiheit, weil einerseits viele Foren aus Furcht vor dem Haftungsrisiko nicht mehr betrieben werden und andererseits Forenbetreiber, um rechtliche Risiken zu minimieren, Zensur ausüben?

Nach Artikel 5 Abs. 2 GG findet das Grundrecht auf Meinungsfreiheit seine Schranken in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre. Dies gilt im Online- wie im Offlinebereich gleichermaßen. Wie anderswo auch dürfen Meinungsäußerungen im Internet nicht die Rechte anderer verletzen.

Die Betreiber von Internetforen sind so genannte Hosting-Anbieter im Sinne von § 10 TMG; sie halten eine Plattform bereit, auf der fremde Nutzer eigene Inhalte einstellen – im Falle von Meinungsforen eben Meinungsäußerungen. Was die Haftung betrifft, so ist zu differenzieren:

Beruhend auf den Vorgaben der europäischen E-Commerce-Richtlinie (Richtlinie 2000/31/EG vom 8. Juni 2000 über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs im Binnenmarkt, ABl. EG Nr. L 178 S. 1) grenzt § 10 TMG die Haftung der Hosting-Anbieter für Vorsatz und Fahrlässigkeit ein. Es handelt sich dabei um eine Vollharmonisierung, d. h. die Bundesrepublik Deutschland kann von den Vorgaben der Richtlinie nicht abweichen. Die Verpflichtung der Diensteanbieter, Rechtsverletzungen, die sie in ihrem Angebot vorfinden, zu beseitigen und dafür zu sorgen, dass diese nicht wieder im Angebot erscheinen (Unterlassung), bleibt davon unberührt. Hier befindet sich die Rechtsprechung in der Entwicklung. Sie lässt sich aber auch insoweit von dem Ziel leiten, dass die von der Rechtsordnung gebilligten Geschäftsmodelle der Diensteanbieter nicht durch unkalkulierbare Haftungsrisiken vereitelt werden sollen (vgl. BGHZ 158, 236, 251 f.; BGHZ 172, 119, 134).

#### XI. Artikel 5 Abs. 3 GG – Kunstfreiheit, Freiheit von Lehre und Forschung

78. Welche Konsequenzen für die Kunstfreiheit zieht die Bundesregierung aus dem sog. Karikaturenstreit, insbesondere im Hinblick auf die Abwägung zwischen Kunst auf der einen und religiösen Gefühlen auf der anderen Seite?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die Pressefreiheit einerseits und die religiösen Gefühle von Angehörigen der verschiedenen Religionsgruppen andererseits durch das Grundgesetz hinreichend geschützt werden. Der so genannte „Karikaturenstreit“ gibt keinen Anlass für eine hiervon abweichende Bewertung.

Die freie Presse ist für die freiheitliche Demokratie unentbehrlich. Denn sollen die Bürgerinnen und Bürger politische Entscheidungen treffen, müssen sie nicht nur umfassend informiert sein, sondern auch die Meinungen kennen und abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse gibt den in der Gesellschaft und ihren Gruppen sich unaufhörlich neu bildenden Meinungen und Forderungen Ausdruck; in ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung. Dadurch wird die Presse auch zu einer Art Verbindungs- und Kontrollorgan zwischen dem Volk und seinen Vertretern in Parlament und Regierung, die ihre Entscheidungen auch in Einzelfragen der Tagespolitik am Maßstab der in der Bevölkerung tatsächlich vertretenen Auffassungen messen können.

Gleichwohl wird die Pressefreiheit auch bei satirischen Darstellungen nicht grenzenlos gewährt. Allerdings sind für die satirische oder karikierende Darstellung besondere Maßstäbe anzulegen, die dem Charakter dieser Darstellungsform Rechnung tragen. Da es der Satire wesenseigen ist, mit Übertreibungen, Verzerrungen und Verfremdungen zu arbeiten, ist der Maßstab für die Beurteilung einer satirischen Darstellung anders und im Regelfall weniger streng als bei redaktionellen Beiträgen; denn Verfremdung und Übertreibung sind gerade Ausdruck einer satirischen Darstellung.

Auch die Satire findet aber ihre Beschränkung bei der Ehre von Menschen als Einzelnen oder in Zusammenschlüssen als Gruppe. Bei herabsetzenden Äußerungen, die sich als Formalbeleidigung oder Schmähung darstellen, tritt die Freiheit der Presse regelmäßig hinter den Ehrenschatz zurück. Der Begriff der Schmähkritik ist indes aufgrund seines die Freiheit der Presse verdrängenden Charakters eng auszulegen. Auch eine überzogene oder gar ausfällige Kritik

macht eine Äußerung für sich genommen noch nicht zur Schmähung. Hinzutreten muss vielmehr, dass bei der Äußerung nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern die Diffamierung der Person im Vordergrund steht. Sie muss jenseits auch polemischer und überspitzter Kritik in der persönlichen Herabsetzung bestehen.

Die Bundesregierung sieht in Ansehung der Presselandschaft in der Bundesrepublik Deutschland keine Gefährdung für die Wahrung der religiösen Gefühle von Angehörigen der verschiedenen Glaubensrichtungen. Der angesprochene „Karikaturenstreit“ bezieht sich auf einen Vorfall, der seinen Ausgangspunkt in Dänemark und damit außerhalb des Anwendungsbereiches des Grundgesetzes hatte. Die großen deutschen Verleger- und Journalistenverbände halten selbst Mechanismen vor, um Standards bei deutschen Presseorganen zu wahren. Insbesondere hat der Deutsche Presserat publizistische Grundsätze (Pressekodex) ausgearbeitet, deren Einhaltung überwacht wird und bei deren Verstoß etwa eine öffentliche Rüge erteilt werden kann. Hierüber hinausgehender gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird vor dem Hintergrund dieser wirksamen Selbstkontrolle nicht gesehen.

79. Aus welchen Gründen hält die Bundesregierung die strikten Einschränkungen der Stammzellforschung in Deutschland für vereinbar mit der Forschungsfreiheit?

Falls nein, welche Änderungen plant die Bundesregierung?

Welchen Einschränkungen die humane embryonale Stammzellforschung unterliegt, ist im Stammzellgesetz (StZG) vom 28. Juni 2002 (BGBl. I S. 2277) geregelt. Die Einfuhr und Verwendung von embryonalen Stammzellen wird darin grundsätzlich verboten; jedoch gilt das Verbot nicht für solche Zellen, die vor einem festgelegten Stichtag in einem ausländischen Herkunftsstaat gemäß den dortigen Regelungen gewonnen wurden. Durch das Gesetz zur Änderung des Stammzellgesetzes vom 14. August 2008 (BGBl. I S. 1708) wurde der Stichtag vom 1. Januar 2002 auf den 1. Mai 2007 geändert.

Der Deutsche Bundestag hat sowohl das Stammzellgesetz selbst als auch das Änderungsgesetz mit deutlichen, nicht an Fraktionsgrenzen orientierten Mehrheiten beschlossen. Gegenkonzepte, nach denen die humane embryonale Stammzellforschung entweder hätte unterbunden oder aber weitgehend zugelassen werden sollen, blieben in der Minderheit.

Soweit das Stammzellgesetz die gemäß Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 GG gewährleistete Forschungsfreiheit begrenzt, beruht dies auf der Notwendigkeit, verschiedene von der Verfassung geschützte Rechtspositionen im Sinne praktischer Konkordanz auszugleichen. Der Gesetzgeber hat eine Abwägung der unterschiedlichen Rechtspositionen vorgenommen „im Hinblick auf die staatliche Verpflichtung, die Menschenwürde und das Recht auf Leben zu achten und zu schützen und die Freiheit der Forschung zu gewährleisten“, § 1 StZG.

Der durch die Verfassung gewährleistete Lebensschutz des menschlichen Embryos in vitro wird in erster Linie durch das Embryonenschutzgesetz vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2746) gewährleistet. Es verbietet unter Straandrohung u. a. die Herstellung und den Verbrauch von menschlichen Embryonen zur Gewinnung embryonaler Stammzellen. Die Regelungen des Stammzellgesetzes dienen darüber hinaus dem Ziel „zu vermeiden, dass von Deutschland aus eine Gewinnung embryonaler Stammzellen oder eine Erzeugung von Embryonen zur Gewinnung embryonaler Stammzellen veranlasst wird“ (vgl. § 1 Nr. 2 StZG).

Mit dem Gesetz zur Änderung des Stammzellgesetzes hat der Gesetzgeber den seit 1990 eingeschlagenen Weg bestätigt und fortgeschrieben. Der durch das

Embryonenschutzgesetz und das Stammzellgesetz gewährleistete Lebensschutz bleibt weiterhin uneingeschränkt gewährleistet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber bei der Gestaltung der grundrechtlichen Schutzpflichten ein weiter Ausgestaltungsspielraum zukommt. Planungen für weitere gesetzliche Änderungen im Bereich der humanen embryonalen Stammzellforschung bestehen nicht.

80. Nimmt die Bundesregierung die zunehmende Abwanderung von Wissenschaftlern aus Deutschland ins Ausland zum Anlass, Gesetze, die die Forschungsfreiheit einschränken, auf den Prüfstand zu stellen, um so den Forschungsstandort Deutschland wieder attraktiver zu machen, und welche Gesetze wären dies mit jeweils welcher Zielrichtung?

Dass Wissenschaftler aus der Bundesrepublik Deutschland zunehmend ins Ausland abwanderten, weil sie sich hier in ihrer Forschungsfreiheit eingeschränkt fühlten, kann die Bundesregierung aus den ihr vorliegenden Erkenntnissen nicht bestätigen. Daher besteht auch kein Anlass, die bestehenden Gesetze unter diesem Gesichtspunkt zu überprüfen.

Unabhängig davon hat die Bundesregierung ein Bündel von Maßnahmen ergriffen, um den Forschungsstandort Bundesrepublik Deutschland attraktiver zu machen. Diese werden u. a. im Bundesbericht zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses (BuWiN) beschrieben, den das Bundesministerium für Bildung und Forschung dem Deutschen Bundestag am 3. März 2008 zugeleitet hat (Bundestagsdrucksache 16/8491). Der Bericht skizziert die Situation des wissenschaftlichen Nachwuchses in der Bundesrepublik Deutschland und macht auf Forschungsbedarf sowie Handlungsansätze zur Weiterentwicklung der Förderung junger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler in der Bundesrepublik Deutschland aufmerksam. Die Bundesregierung hat die Attraktivität des Standorts Bundesrepublik Deutschland als Arbeitsplatz für Wissenschaftler und Forscher deutlich erhöht und auch international sichtbar gemacht.

81. Sieht die Bundesregierung in der finanziellen Situation der Hochschulen eine Bedrohung für die Freiheit von Forschung und Lehre?  
Falls ja, warum, und wie will sie dem begegnen?  
Falls nein, warum nicht?

Die jahrzehntelange Unterfinanzierung der deutschen Hochschulen muss in den nächsten Jahren überwunden werden, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wissenschaft zu sichern. Die Bundesrepublik Deutschland hat sich verpflichtet, der europäischen Lissabonstrategie zu folgen und bis 2010 drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung zu investieren. Hierfür müssen Bund, Länder, Wirtschaft und Gesellschaft ihren Beitrag leisten. Mit der Exzellenzinitiative und dem Hochschulpakt 2020 haben Bund und Länder im Hochschulbereich gesamtstaatliche Verantwortung übernommen. Eine weitere Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung ist unumgänglich.

Gleichwohl kann aus dem bestehenden finanziellen Nachholbedarf keine Bedrohung der grundgesetzlich geschützten Freiheit von Forschung und Lehre hergeleitet werden. Zwar enthält Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 GG auch eine objektivrechtliche Gewährleistung, die den Staat, das heißt in erster Linie die zuständigen Länder, zur Errichtung und Unterhaltung wissenschaftlicher Lehr- und Forschungsstätten verpflichtet. In welcher Höhe, zu welchem Zweck und wem die Mittel zur Verfügung zu stellen sind, lässt sich aus Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 GG aber nicht ableiten.

82. Erwägt die Bundesregierung aus welchen Gründen eine Einschränkung der Forschungsfreiheit in Bezug auf Tierversuche, oder wird sie sich für entsprechende Initiativen auf Ebene der EU einsetzen, und welche Maßnahmen plant sie gegebenenfalls in diesem Bereich, beispielsweise hinsichtlich der Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzverbände?

Nach § 7 Abs. 2 des Tierschutzgesetzes (TierSchG) dürfen Tierversuche nur durchgeführt werden, soweit sie für einen im Tierschutzgesetz aufgeführten Versuchszweck unerlässlich sind; bei der Entscheidung, ob Tierversuche unerlässlich sind, ist insbesondere der jeweilige Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse zugrunde zu legen und zu prüfen, ob der verfolgte Zweck nicht durch andere Methoden oder Verfahren erreicht werden kann. Ziel der Bundesregierung ist es, diesen hohen Schutzstandard bei Tierversuchen weiterhin zu gewährleisten. Die Entwicklung und Validierung von Ersatz- und Ergänzungsmethoden weiter zu stärken, ist ein wichtiges Instrument der Tierschutzpolitik der Bundesregierung.

Diese Position wird auch das Handeln der Bundesregierung bei der Revision der Richtlinie 86/609/EWG vom 24. November 1986 zum Schutz der für Versuche und andere wissenschaftliche Zwecke verwendeten Tiere (ABl. EG Nr. L 358 S. 1) bestimmen. Die Kommission beabsichtigt, dem Rat in Kürze einen entsprechenden Vorschlag vorzulegen.

Die Bundesregierung erwägt nicht, die Forschungsfreiheit in Bezug auf Tierversuche weiter einzuschränken. Mit der Aufnahme des Staatsziels Tierschutz in das Grundgesetz im Jahr 2002 wurde der bereits einfachgesetzlich geregelte Tierschutz gestärkt; seine ausdrückliche Einbeziehung in das Gefüge des Grundgesetzes sichert ihm eine angemessene Berücksichtigung bei Abwägungsentscheidungen auch im Hinblick auf Grundrechte, darunter die Freiheit von Forschung und Lehre.

Die Einführung eines Verbandsklagerechts für Tierschutzverbände ist auf Bundesebene nicht vorgesehen. Im Jahr 2004 hat der Bundesrat auf Antrag des Landes Schleswig-Holstein den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Verbandsklagerechts für Tierschutzvereine beraten (Bundesratsdrucksache 157/04), jedoch beschlossen, ihn nicht in den Deutschen Bundestag einzubringen.

83. Hält die Bundesregierung an ihrer im Hinblick auf die Forschungsfreiheit einschränkende Ausrichtung der kerntechnischen Sicherheitsforschung fest, wonach die beteiligten Forschungsinstitute und Wissenschaftler nur an alten und in Deutschland in Betrieb befindlichen Kernreaktoren sicherheitsrelevante Forschungen ausführen dürfen?

Es besteht in der Bundesrepublik Deutschland keine Beschränkung der Forschungsfreiheit in Bezug auf die kerntechnische Sicherheit.

Die mit Mitteln des Bundes geförderte Reaktorsicherheitsforschung ist darauf gerichtet, ausreichende wissenschaftliche Grundlagen für die Beurteilung der Sicherheit von Kernkraftwerken bereitzustellen. Im Mittelpunkt der Untersuchungen stehen Forschungs- und Entwicklungsarbeiten zum Ablauf denkbarer Störfälle in derzeit laufenden Anlagen. In kleinerem Umfang werden auch Untersuchungen zu Sicherheitsaspekten neuer Reaktoren gefördert, u. a. in europäischer Zusammenarbeit. Sie tragen insgesamt zur Definition des – die unterschiedlichen Typen von Kernreaktoren übergreifenden – internationalen Standes von Wissenschaft und Technik bei und entwickeln ihn weiter.

84. Hält die Bundesregierung die bestehenden gesetzlichen Regelungen in Deutschland und Europa im Hinblick auf die Gentechnik, z. B. im Bereich der sog. Grünen Gentechnik, für geeignet, die Freiheit der Forschung zu gewährleisten?

Falls ja, warum?

Falls nein, warum nicht, und was will sie diesbezüglich unternehmen?

Das Gesetz zur Änderung des Gentechnikgesetzes, zur Änderung des EG-Gentechnik-Durchführungsgesetzes und zur Änderung der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung vom 1. April 2008 (BGBl. I S. 499) hat Verfahren, die für die Forschung wichtig sind, vereinfacht und die Antragsanfordernisse verringert. Dies betrifft insbesondere Freisetzung mit als sicher bekannten gentechnisch veränderten Organismen (GVO) und Anlagen der unteren Sicherheitsstufen.

Die bestehenden und durch die Gesetzesnovelle ergänzten Regelungen des Gentechnikgesetzes sind im Zusammenwirken mit den einschlägigen Regelungen des europäischen Gentechnikrechts geeignet, die Freiheit der Forschung in diesem Bereich zu gewährleisten. Zweck des Gentechnikgesetzes ist es u. a., „unter Berücksichtigung ethischer Werte, Leben und Gesundheit von Menschen, die Umwelt in ihrem Wirkungsgefüge, Tiere, Pflanzen und Sachgüter vor schädlichen Auswirkungen gentechnischer Verfahren und Produkte zu schützen und Vorsorge gegen das Entstehen solcher Gefahren zu treffen“ (§ 1 Nr. 1 des Gentechnikgesetzes – GenTG), wie auch den rechtlichen Rahmen für die Erforschung, Entwicklung, Nutzung und Förderung der wissenschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Gentechnik zu schaffen (§ 1 Nr. 3 GenTG).

## XII. Artikel 6 GG – Schutz von Ehe und Familie

85. Sind Kinder durch Artikel 6 GG bzw. Artikel 2 GG ausreichend geschützt, oder sind nach Auffassung der Bundesregierung die Kinderrechte ausdrücklich in der Verfassung zu verankern?

Falls nein, warum nicht, falls ja, an welcher Stelle wäre dies systematisch (Artikel 2 GG/Artikel 6 GG) mit welchem Regelungsgehalt sinnvoll?

86. Inwiefern würde nach Auffassung der Bundesregierung die Aufnahme des Schutzes der Kinderrechte in die Verfassung die Rechtsposition des einzelnen Kindes subjektiv verbessern, bzw. welche unmittelbare oder mittelbare Bindungswirkung würde eine solche Regelung auf Gesetzgebung und Verwaltungspraxis bzw. private Rechtsverhältnisse entwickeln?

Die Fragen 85 und 86 werden wegen ihres inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Grundgesetz differenziert im Hinblick auf die Schutzwirkung der Grundrechte nicht nach Alter oder auch der Volljährigkeit der Grundrechtsträger. Die Rechte von Kindern sind durch die geltenden Grundrechte in Verbindung mit den vom Bundesverfassungsgericht dazu entwickelten Leitlinien grundsätzlich verfassungsrechtlich abgesichert. Ob ungeachtet dessen Kinderrechte ausdrücklich in das Grundgesetz aufgenommen werden sollten, wird derzeit intensiv diskutiert. Trotz etwaiger Symbolkraft und Signalwirkung einer grundgesetzlichen Verfestigung der Rechtspositionen der Kinder bleibt das Für und Wider einer Grundgesetzänderung noch abzuwägen.

87. Wie beurteilt die Bundesregierung die in der Mitteilung der Europäischen Kommission vom 4. Juli 2006 (KOM(2006) 367 endg.) enthaltene Aussage, dass die EU keine generelle Befugnis auf dem Gebiet der Grundrechte einschließlich der Rechte des Kindes habe, die EU aber diese Rechte, wenn sie für eine bestimmte Politik von Belang sind, auch bei deren Umsetzung nach Maßgabe der Rechtsgrundlage der Verträge (mainstreaming) berücksichtigen müsse mit der Folge, dass ihr verschiedene besondere Zuständigkeiten spezifische positive Maßnahmen zum Schutz und zur Förderung der Kinderrechte gestatteteten?

Inwieweit könnten sich hieraus Auswirkungen auf Inhalt und Schutz der Kinderrechte auf nationaler Ebene ergeben?

Maßnahmen der Europäischen Union, die sie im Rahmen ihrer Befugnisse trifft, müssen nach Maßgabe von Artikel 6 Abs. 2 EUV die Grundrechte beachten. Dies sind insbesondere die in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten niedergelegten Rechte, die auch die Kinderrechte umfassen. Zu beachten sind ferner die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergebenden allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und die in der Charta der Grundrechte niedergelegten Rechte, soweit in ihnen gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck kommen. Dies gilt auch, soweit im Rahmen der Zuständigkeiten der Europäischen Union Maßnahmen zum Schutz von Kindern vorgeschlagen werden. Die Auswirkung derartiger Maßnahmen auf Inhalt und Schutz der Kinderrechte auf nationaler Ebene ist jeweils abhängig von Art und Inhalt des europäischen Rechtsaktes.

88. Welche Bedeutung wird dem durch die Europäische Kommission zusammen mit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gegründeten Europäischen Forum für die Rechte des Kindes für den Schutz von Kinderrechten insbesondere im innerstaatlichen Bereich zukommen?

Die Rechte der Kinder, die Bekämpfung der Kinderarmut und der Schutz der Kinder vor Gewalt und sexueller Ausbeutung sind ein besonderes Anliegen aller EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission. Diesem Anliegen wurde in Entscheidungen des Europäischen Rats und der Europäischen Union hohe Priorität eingeräumt.

Ein umfassendes Konzept zur Förderung und zum Schutz der Rechte von Kindern in der Europäischen Union wurde in der Mitteilung der Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie vom 4. Juli 2006, KOM(2006) 367 (endgültig), dargelegt. Darin wird die Gründung eines „Europäischen Forums für die Rechte des Kindes“ als Instrument zur Förderung des wirksamen Austausches von Informationen und bewährten Praktiken sowie zur Vernetzung der Hauptakteure und Ideen in diesem Bereich befürwortet. Es soll regelmäßig tagen und bringt die wesentlichen Akteure zusammen – die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die UNO, das Europäische Parlament, den Europarat, Interpol, UNICEF, ChildONEurope, Kinderbeauftragte, die Zivilgesellschaft.

Die offizielle Auftaktveranstaltung war am 4. Juni 2007 in Berlin. Künftiger Diskussionsschwerpunkt des Forums wird die Rolle der Justizbehörden bei der Gewährleistung und Förderung von Kinderrechten sein, insbesondere der Schutz von Kindern vor Gewalt und sexueller Ausbeutung.

Ein zentrales Thema wird sein, wie Kinder in den Mittelpunkt der Entscheidungsprozesse gestellt werden können und welche Möglichkeiten sich hierdurch beispielsweise in der Bildungs-, Integrations- und Außenpolitik eröffnen. Es sollen Strategien zur Förderung der Rechte des Kindes auf nationaler und internationaler Ebene entwickelt werden. Dies betrifft insbesondere die konkrete

Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes sowie des Europäischen Übereinkommens über die Ausübung von Kinderrechten, weiterhin die Kinderrechtsstrategie der Europäischen Union.

89. Wie wird die Bundesregierung dem in Ziffer 3 der Erklärung der Vertreter der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Kinderbeauftragten, des Europäischen Netzwerkes für Kinder- und Jugendforschung (ChildONEurope) und den Vertretern der europäischen Einrichtungen, des Europarates, von UNICEF und der Zivilgesellschaft vom 4. Juni 2007 enthaltenen Beschluss nachkommen, die Europäische Kommission in ihren Bemühungen zu unterstützen, Kinderrechte in der Innen- und Außenpolitik der Europäischen Union systematisch zu berücksichtigen, und welche Folgen werden sich hieraus für die nationale Innen- und Außenpolitik ergeben?

Die Bundesregierung hat der Europäischen Kommission zugesagt, sie in ihren Bemühungen zu unterstützen, Kinderrechte in der Innen- und Außenpolitik der Europäischen Union systematisch zu berücksichtigen.

Mit ihrer Mitteilung vom 4. Juli 2006 hat die Europäische Kommission eine Langzeitstrategie eingeleitet, die sich auf sieben besondere Ziele stützt:

- Durchgeführte Aktivitäten nutzen und Abhilfe bei dringendem Bedarf schaffen;
- Schwerpunkte künftiger Maßnahmen der Europäischen Union entwickeln;
- Berücksichtigung der Kinderrechte in den Maßnahmen der Europäischen Union;
- Einrichtung wirksamer Koordinierungs- und Konsultationsverfahren;
- Ausbau der Kapazitäten und Sachkenntnis auf dem Gebiet der Kinderrechte;
- Wirkungsvollere Kommunikation über Kinderrechte;
- Förderung der Kinderrechte im Bereich der Außenbeziehungen.

Die Bundesregierung wird die Europäische Kommission hier durch ihre Expertise unterstützen und eine aktive Rolle insbesondere bei den Konsultationsverfahren einnehmen, um einerseits die Sachkenntnis, andererseits die Kontrolle über die Einhaltung der Kinderrechte zu verbessern.

Im Rahmen ihres entwicklungspolitischen Programms wurde die slowenische EU-Ratspräsidentschaft bei dem Thema „Women and children affected by armed conflicts – With particular reference to development policy“ von der Bundesregierung unterstützt. Die Erkenntnisse der mit deutscher Unterstützung zu „Kindern“ erstellten Studie flossen in die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 5. Februar 2008, KOM(2008) 55 (endgültig), über „Außenmaßnahmen der EU: Ein besonderer Platz für Kinder“ ein. Die Mitteilung ist Grundlage für die Ratsschlussfolgerung „zur Förderung und zum Schutz der Rechte des Kindes im außenpolitischen Handeln der Europäischen Union – Entwicklungsdimension und humanitäre Dimension“, Dok. Nr. 9739/08, die am 26. Mai 2008 beschlossen wurde und die die Strategiebildung der Europäischen Union im Bereich der Umsetzung von Kinderrechten vorläufig abschließt. Die Bundesregierung brachte sich in den Entstehungsprozess der Ratsschlussfolgerung maßgeblich mit ein und wird die Europäische Union bei der Implementierung weiter unterstützen.

Es bleibt abzuwarten, welche Handlungsschwerpunkte die Europäische Kommission in Bezug auf Kinderrechte bilden wird. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Kinderrechten in den Außenbeziehungen künftig eine größere Rolle zukommt. Entwicklungspolitisch werden die Inhalte der erwarteten Ratsschlussfolgerung von der Bundesregierung auch als Auftrag an die Mitgliedstaaten ver-

standen, sich im Sinne einer vernünftigen Arbeitsteilung innerhalb der Europäischen Union für die Förderung und den Schutz von Kinderrechten einzusetzen.

90. Inwiefern sieht die Bundesregierung den Schutz der Familie durch den Mangel an Kindertagesbetreuungsplätzen, insbesondere in den alten Bundesländern, betroffen, und welche Auswirkungen wird nach Auffassung der Bundesregierung der geplante Ausbau der Kindertagesbetreuung auf das Bild der Familie und das daraus abzuleitende verfassungsmäßige Leitbild in Deutschland haben?

Mit der Schaffung und Bereithaltung von Kindergartenplätzen erfüllt der Staat grundrechtliche Schutz- und Förderaufträge. Zu nennen sind die Schutzpflicht für das ungeborene Leben, Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 GG, das Gebot der Gleichstellung der Frau im Arbeitsleben, Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG, und die Förderpflicht zugunsten der Familie, Artikel 6 Abs. 1 GG (BVerfGE 97, 332, 347 f.). Allerdings steht die staatliche Familienförderung unter dem Vorbehalt des Möglichen; sie umfasst nur, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann. So hat der Gesetzgeber bei seiner Haushaltswirtschaft neben der Familienförderung auch andere Gemeinschaftsbelange zu berücksichtigen und muss auf die Funktionsfähigkeit und das Gleichgewicht des Ganzen achten (BVerfGE 82, 61, 82).

In Westdeutschland besteht derzeit insbesondere für Kinder unter drei Jahren noch ein erheblicher Mangel an Betreuungsplätzen. Das erschwert den Eltern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zudem kann eine frühe Betreuung für Kinder ein wichtiges Bildungsangebot sein. Deshalb sind sich Bund, Länder und Kommunen einig darin, das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen in den nächsten Jahren bedarfsgerecht auszubauen. Sie haben bereits 2007 die notwendigen Grundsatzentscheidungen getroffen, um bis 2013 für bundesweit durchschnittlich 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege zu schaffen. Ein erster Schritt zur Umsetzung ist im Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz vom 18. Dezember 2007 (BGBl. I S. 3022) erfolgt. Ergänzend liegt dem Deutschen Bundestag der Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege vor (Bundestagsdrucksache 16/9299).

Mit dem Ausbau des Betreuungsangebotes insbesondere für Kinder unter drei Jahren will die Bundesregierung die Eltern bei der Bildung, Betreuung und Erziehung unterstützen. Schwerpunkte sind dabei familiennahe Angebote und eine vielfältige Betreuungslandschaft. Die Bundesregierung orientiert sich an den Wünschen der Eltern. Diese sollen eigenverantwortlich entscheiden können, wie für sie die ideale Kinderbetreuung aussieht, ob sie die Kinder selbst zu Hause betreuen wollen oder eines der vielfältigen Betreuungsangebote in Anspruch nehmen wollen. Mit dem Ausbau wird kein neues Leitbild vorgegeben; vielmehr werden die Voraussetzungen für eine tatsächliche Wahlfreiheit der Eltern geschaffen.

91. Wie beurteilt die Bundesregierung den Schutz von Alleinerziehenden und zusammenlebenden Paaren ohne Trauschein im Steuerrecht, z. B. beim Ehegattensplitting?

Das Bundesverfassungsgericht hat 1982 die Beschränkung der Zusammenveranlagung und damit der Besteuerung nach dem Splittingverfahren auf zusammenlebende Ehegatten als sachgerecht und verfassungsgemäß anerkannt (BVerfGE 61, 319, 345, 348). Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass die derzeitigen steuerrechtlichen Regelungen zum Schutz von Alleinerziehenden

und zusammenlebenden Paaren ohne Trauschein verfassungsgemäß sind. Soweit nämlich Unterhaltsverpflichtungen bestehen, werden diese bei Partnern einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft und bei Alleinerziehenden einkommensteuerrechtlich berücksichtigt.

Unter der Voraussetzung, dass zum Unterhalt bestimmte inländische öffentliche Mittel mit Rücksicht auf die Unterhaltsleistung des anderen Partners gekürzt oder nicht gewährt werden, können Aufwendungen für den Lebensunterhalt eines Partners einer nichtehelichen Lebensgemeinschaft in gleichem Umfang wie bei gesetzlich unterhaltsberechtigten Personen als außergewöhnliche Belastung nach § 33a Abs. 1 EStG steuermindernd berücksichtigt werden.

Bei echten Alleinerziehenden, die „allein stehend“ sind und zu deren Haushalt mindestens ein Kind gehört, das bei ihnen steuerlich berücksichtigt wird, werden zudem die höheren Kosten der Alleinerziehenden für die eigene Lebens- bzw. Haushaltsführung durch den Entlastungsbetrag für Alleinerziehende abgegolten.

Der Unterhaltsanspruch von Kindern wird unabhängig vom Familienstand berücksichtigt (vgl. Antwort zu Frage 93).

92. Wie beurteilt die Bundesregierung den Schutz der Familie im Verhältnis zum Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung im Zusammenhang mit dem Ausbau der Kindertagesbetreuung?

Artikel 28 Abs. 2 GG garantiert die kommunale Selbstverwaltung „im Rahmen der Gesetze“. Soweit daher bundesrechtliche Vorschriften in Verbindung mit landesrechtlichen Aufgabenzuweisungen die Gemeinden und Gemeindeverbände zum Ausbau der Tagesbetreuung oder zur Erfüllung objektivrechtlicher Verpflichtungen und Rechtsansprüche verpflichten, haben diese entsprechend tätig zu werden.

Beim Ausbau der Kindertagesbetreuung besteht allerdings kein Anlass, zwischen dem Schutz der Familie und dem Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung einen Zielkonflikt zu konstruieren. Die Kommunen selbst setzen sich seit langem dafür ein, ein ausreichendes und qualitativ hochwertiges Angebot an Betreuungsplätzen bereitzustellen. Gute und familiennahe Betreuungsangebote spielen eine Schlüsselrolle, wenn Menschen Mut gemacht werden soll, ihre Kinderwünsche zu verwirklichen, wenn dauerhaft Kinderarmut reduziert werden soll, wenn Teilhabe an frühkindlicher Bildung gesichert und wenn jungen Eltern die schwierige Balance zwischen Familie und Beruf erleichtert werden soll. Darin stimmen Bund, Länder und Kommunen überein. Daher wurde das Ziel, bis 2013 für bundesweit durchschnittlich 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zu schaffen, im Konsens zwischen Bund, Ländern und Kommunen formuliert. Die Umsetzung erfolgt in enger gegenseitiger Abstimmung sowie mit finanzieller Beteiligung des Bundes.

93. Hält die Bundesregierung angesichts der demographischen Entwicklung, insbesondere der rückläufigen Geburtenzahlen, eine Stärkung der Familien, bei denen die Eltern nicht verheiratet sind, aber in eheähnlicher Lebensgemeinschaft mit ihren Kindern leben, für notwendig, beispielsweise durch welche Anpassungen im Steuerrecht, und wie beurteilt sie das Verhältnis des Schutzes von Ehe zum Schutz der Familie?

Zahlreiche gesetzliche Maßnahmen haben in den letzten Jahren die Förderung von Kindern verbessert – unabhängig davon, ob die Eltern miteinander verheiratet sind.

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) hat ein Kind vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch einer Tageseinrichtung. Für Kinder bis zu drei Jahren und schulpflichtige Kinder ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten, § 24 Abs. 2 SGB VIII. Plätze in Tageseinrichtungen oder in Kindertagespflege sind für Kinder unter drei Jahren durch § 24 Abs. 3 SGB VIII verbindlich vorgeschrieben, sofern die Erziehungsberechtigten erwerbstätig oder in Ausbildung sind. Rechtlich durchsetzbar ist zurzeit nur der Besuch einer Tageseinrichtung vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt, § 24 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII. Für die weiteren Regelungen läuft eine Übergangsfrist bis 1. Oktober 2010, § 24a SGB VIII. Diese Vorschriften haben ihre jetzige Fassung durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3852) sowie das Kinder- und Jugendhilfe-weiterentwicklungsgesetz vom 8. September 2005 (BGBl. I S. 2729) erhalten. Der dem Deutschen Bundestag vorliegende Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (Bundestagsdrucksache 16/9299) soll diesen Weg weiter fortsetzen. Demnach unterstützt der Bund den Ausbau der Kinderbetreuung bis 2013 mit insgesamt 4 Mrd. Euro.

Des Weiteren werden Eltern seit dem 1. Januar 2007 gemäß den Vorschriften des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes unterstützt. Das Elterngeld trägt insbesondere auch der Vielfalt der Lebenssituation von Eltern Rechnung.

Auch im Einkommensteuerrecht finden Verpflichtungen der Eltern aus der Erziehung von Kindern ihren Niederschlag. Dies geschieht insbesondere im Familienleistungsausgleich, der unabhängig vom Familienstand der Eltern gewährt wird, § 31 EStG. Auch das Kindergeld enthält, soweit es die Wirkung der Freibeträge für Kinder bei der Einkommensteuerveranlagung der Eltern übersteigt, einen Förderanteil. Eine Änderung dieser steuerrechtlichen Regelungen ist nicht erforderlich.

Wegen des Verhältnisses der Ehe zum Schutz der Familie wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

94. Wie will die Bundesregierung aus welchen Gründen durch welche Änderungen des Strafgesetzbuchs auf der einen und des Bürgerlichen Gesetzbuchs auf der anderen Seite Zwangsverheiratungen, insbesondere junger Frauen mit Migrationshintergrund, begegnen?

Zwangsverheiratung ist bereits strafbar. Das geltende Recht erfasst seit dem 37. Strafrechtsänderungsgesetz vom 11. Februar 2005 (BGBl. I S. 239) die bereits zuvor strafbare Zwangsverheiratung ausdrücklich als Regelbeispiel des besonders schweren Falls der Nötigung in § 240 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 StGB. Dafür ist eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren vorgesehen.

Änderungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs sind nicht geeignet, Zwangsverheiratungen zu begegnen. Bereits nach geltendem Recht muss der Standesbeamte seine Mitwirkung an der Eheschließung verweigern, wenn offenkundig ist, dass ein Ehegatte widerrechtlich durch Drohung zur Ehe bestimmt worden ist, § 1310 Abs. 1 Satz 2 BGB i. V. m. § 1314 Abs. 2 Nr. 4 BGB.

Aus Sicht der Bundesregierung bedarf es eines umfassenden Handlungsansatzes, um das Problem der Zwangsverheiratung wirksam zu bekämpfen und die Opfer effizient zu unterstützen.

Das Problem Zwangsverheiratung war Schwerpunktthema der Arbeitsgruppe 4 des Nationalen Integrationsplans – „Lebenssituation von Frauen und Mädchen verbessern, Gleichberechtigung verwirklichen“ –, an der neben Juristen und Justizpraktikern aus Bund und Ländern vor allem Migrantinnen selbst, deren

Verbände, Opferhilfeeinrichtungen und Mitglieder des Deutschen Bundestages beteiligt gewesen sind. Nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen (Kapitel 4.4 des Nationalen Integrationsplans, vgl. Bundestagsdrucksache 16/6281, S. 76–83) sind über das Ausmaß von Zwangsverheiratungen deutschlandweit keine gesicherten Daten verfügbar.

Die Selbstverpflichtungen, die die Bundesregierung im Rahmen des Nationalen Integrationsplans abgegeben hat, sind deshalb im Schwerpunkt darauf ausgerichtet, die Datenlage zu verbessern. Im vergangenen Jahr ist ein Sammelband zum Thema „Zwangsverheiratung in Deutschland“ vorgelegt worden. Derzeit wird die Ausschreibung für eine qualitative und quantitative Studie vorbereitet. Der 2007 beschlossene zweite Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen legt den Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und Mädchen mit Migrationshintergrund.

95. Welche Probleme gibt es nach Auffassung und Erkenntnis der Bundesregierung bei nach dem Recht anderer Staaten geschlossener Ehen, die von Deutschland anerkannt werden, im Hinblick insbesondere auf Kollisionen mit anderen Grundrechten wie dem Recht auf Gleichberechtigung von Mann und Frau, Religionsfreiheit, Berufsfreiheit oder dem Recht auf Eigentum, und wie will sie diese gegebenenfalls lösen?

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden gesellschaftlichen Pluralisierung haben sich in der Bundesrepublik Deutschland – wie auch in vielen anderen westlichen Ländern – im Laufe der letzten Jahrzehnte verschiedenste Lebensstile entwickelt. Diskussionen über die diesen Lebensstilen zugrunde liegenden Wertvorstellungen werden in der Bundesrepublik Deutschland mit großer Sensibilität geführt. Dies betrifft auch unter Zugrundelegung ausländischen Rechts geschlossene Ehen, die mitunter auf anderen Wertvorstellungen und rechtlichen Grundentscheidungen beruhen als in der Bundesrepublik Deutschland. Gleichwohl findet die rechtliche Anerkennung solcher Ehen dort ihre Grenzen, wo diese Wertvorstellungen den Grundrechten widersprechen.

Bei Eheschließungen mit einer Verbindung zum Recht eines ausländischen Staates bestimmen die Vorschriften zum internationalen Privatrecht, im Wesentlichen Artikel 3 bis 6, 13 bis 17a EGBGB, welche Rechtsordnungen im konkreten Fall anzuwenden sind. Dies kann bei der rechtlichen Beurteilung von Ehen ausländischer Partner bzw. gemischt-nationaler Ehen und deren Folgen dazu führen, dass deutsche Gerichte und Behörden ausländisches Recht anzuwenden haben. Führt die Anwendung des ausländischen Rechts zu ehebezogenen Wirkungen, die den Grundrechten widersprechen, greift als Korrektiv der *ordre-public*-Vorbehalt ein, der denjenigen Teil der inländischen Rechtsordnung durchsetzt, der auch im internationalen Rechtsverkehr unverzichtbar ist, mit der Folge, dass diese Wirkungen in der Bundesrepublik Deutschland nicht anerkannt werden.

Nach dem allgemeinen *ordre-public*-Vorbehalt in Artikel 6 EGBGB ist eine Rechtsnorm eines anderen Staates dann nicht anzuwenden, wenn ihre Anwendung zu einem Ergebnis führt, das mit wesentlichen Grundsätzen des deutschen Rechts, insbesondere mit den Grundrechten unvereinbar ist. Der Überprüfung unterliegt dabei nicht die ausländische Rechtsnorm als solche, sondern ausschließlich das Ergebnis ihrer Anwendung. Das Eingreifen des *ordre-public*-Vorbehaltes setzt einen hinreichenden Inlandsbezug voraus. Dabei gilt: Je weniger Inlandsbezug besteht, desto bedeutender müssen die deutschen Rechtsgrundsätze sein, die durch die Anwendung des ausländischen Rechts verletzt werden.

Rechtsfolge eines *ordre-public*-Verstoßes ist die Nichtanwendung der ausländischen Rechtsnorm. Die dadurch entstehende Regelungslücke wird soweit

möglich mit Hilfe des ausländischen Rechts, hilfsweise durch das deutsche Recht (*lex fori*) geschlossen.

Für bestimmte Konstellationen – wie polygame Ehen – sieht etwa das Renten- und Krankenversicherungsrecht Besonderheiten vor, mit denen den unterschiedlichen Wertvorstellungen Rechnung getragen werden soll. Gemäß § 91 Satz 3 SGB VI i. V. m. § 34 Abs. 2 des Ersten Buches Sozialgesetzbuch (SGB I) werden Ansprüche mehrerer Ehegatten auf Witwenrente oder Witwerrente anteilig und endgültig aufgeteilt. Jedem Ehepartner einer polygamen Ehe stehen daher Rentenansprüche zu, indes lediglich anteilig zur Höhe des erwachsenen Rentenanspruchs. Die Rentenansprüche werden somit aufgeteilt, nicht vervielfacht. Demgegenüber besteht in der Krankenversicherung die Möglichkeit der Familienversicherung, § 10 SGB V, nur für einen von mehreren Ehepartnern des oder der Versicherten. Dies beruht auf § 34 Abs. 2 SGB I, wonach ein im Ausland begründetes familienrechtliches Rechtsverhältnis in der Bundesrepublik Deutschland soziale Rechte nur insoweit erzeugt, wie es ein entsprechendes Rechtsverhältnis auch in der Bundesrepublik Deutschland gibt.

96. Wie beurteilt die Bundesregierung die Rechte von Ehepartnern, insbesondere Ehefrauen, die Familienarbeit leisten, hinsichtlich der Regelungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs, wonach diesen erst bei Auflösung der Ehe das Recht auf Offenlegung der Konten des Ehepartners und Teilhabe am gemeinsam erwirtschafteten Einkommen gewährt wird?

Der gesetzliche Güterstand der Zugewinnngemeinschaft ist ein Güterstand der Gütertrennung: Das Vermögen der Ehegatten bleibt getrennt, § 1363 Abs. 2 Satz 1 BGB. Es bleibt den Ehegatten allerdings völlig unbenommen, auch in diesem Güterstand gemeinsames Vermögen zum Beispiel durch gemeinsamen Erwerb eines Familieneigenheims oder anderer Gegenstände zu begründen.

Bei Ende des Güterstandes ist der in der Ehe erzielte Zugewinn auszugleichen, § 1363 Abs. 2 Satz 2 BGB. Damit werden insbesondere Ehegatten geschützt, die zum Beispiel wegen Kindererziehung oder Familienarbeit gehindert waren, ihr eigenes Vermögen während der Ehe zu mehren.

Weigert sich ein Ehegatte ohne ausreichenden Grund beharrlich, den anderen Ehegatten über den Bestand seines Vermögens zu unterrichten, so kann Letzterer auf vorzeitigen Ausgleich des Zugewinns klagen, § 1386 Abs. 3 BGB. Weiterhin leitet die Rechtsprechung unmittelbar aus der Verpflichtung zur ehelichen Lebensgemeinschaft gemäß § 1353 BGB einen wechselseitigen Anspruch der Ehegatten auf Auskunft über ihre jeweiligen Einkommens- und Vermögensverhältnisse her. Tatsächlich werden Ehegatten, von denen einer seinen Schwerpunkt in der Familienarbeit leistet, wegen der damit verbundenen steuerlichen Begünstigung die gemeinsame Veranlagung zur Einkommensteuer wählen. Bei Abgabe der gemeinsamen Steuererklärung werden die Einkommens- und Vermögensverhältnisse offenbar. Weitere Auskunftsansprüche sind nicht erforderlich.

Dem Deutschen Bundestag liegt ein Gesetzentwurf des Bundesrates zur Änderung der §§ 1360, 1360a des Bürgerlichen Gesetzbuches vor (Bundestagsdrucksache 16/1026). Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde auch in der 15. Wahlperiode beraten (Bundestagsdrucksache 15/403). Bei einer Sachverständigenanhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages hat sich im Oktober 2003 die große Mehrheit der Sachverständigen eindeutig gegen einen Auskunftsanspruch ausgesprochen, da es sich um einen nicht gerechtfertigten Eingriff in die ehelichen Verhältnisse und die Autonomie der funktionierenden Ehe handele.

97. Warum hält die Bundesregierung gleichgeschlechtliche Partnerschaften nicht für ebenso schutzwürdig wie die Verantwortungsgemeinschaft der Ehe oder, falls Kinder eines oder beider Lebenspartner in der Verantwortungsgemeinschaft leben, wie Familien, und wie ist die Haltung der Bundesregierung zu einer Verfassungsänderung, die gleichgeschlechtliche Partnerschaften unter den Schutz der Verfassung stellt?
98. Welche Gründe sieht die Bundesregierung, gleichgeschlechtliche Partnerschaften nicht bereits im Rahmen der geltenden Verfassung mit der Ehe gleichzustellen, wie dies vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 17. Juli 2002 für rechtlich möglich erachtet wurde, und warum hat sie bislang aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts keine Konsequenzen für eine Gleichstellung gezogen?

Die Fragen 97 und 98 werden wegen ihres inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Ein verfassungsrechtlicher Schutz gleichgeschlechtlicher Partnerschaften besteht bereits, Artikel 2 Abs. 1 GG. Leben Kinder in der Gemeinschaft, kommt der Schutz durch Artikel 6 Abs. 1 GG hinzu. Denn Familie im Sinne von Artikel 6 Abs. 1 GG ist die umfassende Gemeinschaft zwischen Eltern und Kindern (BVerfGE 10, 59, 66).

Für gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften ist eine einfach-rechtliche Anerkennung und Absicherung durch das Lebenspartnerschaftsgesetz erfolgt. Mit dem Rechtsinstitut der eingetragenen Lebenspartnerschaft haben diese Paare, die keine Ehe eingehen können, die Möglichkeit, eine mit der Ehe in vielen Punkten vergleichbare rechtliche Bindung zu begründen. In diesem Fall übernehmen die Partner wie in einer Ehe Verantwortung füreinander und haben dies auch durch die Wahl des ihnen zur Verfügung stehenden Rechtsinstituts verbindlich erklärt.

Artikel 6 Abs. 1 GG sieht den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung nur für Ehen und nicht für eingetragene Lebenspartnerschaften vor. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darf der Gesetzgeber die Ehe wegen des verfassungsrechtlichen Schutzes aus Artikel 6 Abs. 1 GG gegenüber anderen Lebensformen begünstigen. Andererseits ergibt sich jedoch aus Artikel 6 Abs. 1 GG kein verfassungsrechtliches Gebot, andere Lebensformen gegenüber der Ehe zu benachteiligen (BVerfGE 105, 313, 348 f.). Der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005, Abschnitt VIII 2.3, stellt dazu fest: „Unsere Gesellschaft ist toleranter geworden. Sie nimmt auf Minderheiten Rücksicht und akzeptiert unterschiedliche Lebensentwürfe. Unsere Rechtspolitik wird diese Entwicklung weiter begleiten und fördern.“ Zu den im Koalitionsvertrag genannten unterschiedlichen Lebensentwürfen zählt auch die eingetragene Lebenspartnerschaft.

Deshalb prüft die Bundesregierung mit der gebotenen Sorgfalt auch im Hinblick auf Forderungen der Europäischen Kommission den gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Zu den Einzelheiten wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Reform des Lebenspartnerschaftsgesetzes“, Bundestagsdrucksache 16/534, verwiesen.

## XIII. Artikel 7 GG – Schulwesen, Recht auf Schulwahl

99. Wie haben sich nach Erkenntnis der Bundesregierung die Anzahl der Privatschulen in Deutschland sowie deren Schülerzahlen in den vergangenen fünf Jahren entwickelt, und spiegelt sich nach Auffassung der Bundesregierung aus welchen Gründen darin ein ausreichender Schutz des Rechts, Privatschulen zu errichten?

Wie sich den nachfolgenden Tabellen des Statistischen Bundesamts entnehmen lässt, ist in den letzten fünf Jahren sowohl die Anzahl der Privatschulen als auch der Schülerinnen und Schüler an Privatschulen kontinuierlich leicht angestiegen. Der Schutz der Privatschulfreiheit nach Artikel 7 Abs. 4 und 5 GG besteht allerdings unabhängig davon, wie sich solche Zahlen entwickeln und weiterentwickeln.

Anzahl der Privatschulen in Deutschland in den letzten fünf Jahren – absolute Werte / Anteil an öffentlichen und privaten Schulen (Quelle: Statistisches Bundesamt 2007, Fachserie 11, Reihe 1.1)										
Jahr	2002		2003		2004		2005		2006	
	absolut	%								
Allgemein- bildende Schulen	2 522	6,2 %	2 592	6,4 %	2 686	6,9 %	2 767	7,5 %	2 867	7,9 %
Berufliche Schulen	1 822	18,5 %	1 822	20,7 %	1 918	21,7 %	1 872	21,4 %	1 844	21,0 %
Allgemein- bildende und Berufliche Schulen	4 344	8,6 %	4 414	8,9 %	4 604	9,6 %	4 639	10,2 %	4 711	10,4 %

Schüler/Schülerinnen an Privatschulen in Deutschland in den letzten fünf Jahren – absolute Werte / Anteil an Schüler/Schülerinnen in öffentlichen und privaten Schulen (Quelle: Statistisches Bundesamt a. a. O.)										
Jahr	2002		2003		2004		2005		2006	
	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	%
Allgemein- bildende Schulen	590 397	6,0 %	605 759	6,2 %	621 762	6,5 %	639 419	6,7%	666 186	7,0 %
Berufliche Schulen	197 831	7,3 %	214 745	7,9 %	226 445	8,2 %	233 336	8,4%	235 707	8,5 %
Allgemein- bildende und Berufliche Schulen	788 228	6,3 %	820 504	6,6 %	848 207	6,8 %	872 755	7,1%	891 893	7,3 %

100. Bestehen aus Sicht der Bundesregierung welche Probleme hinsichtlich der Achtung der Grundrechte und der Vermittlung der Werte unserer Verfassung an Privatschulen in Trägerschaft von Religionsgemeinschaften oder religiöser Vereinigungen oder mit religiöser Ausrichtung?

Das Schulrecht fällt in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Die Privatschulfreiheit nach Artikel 7 Abs. 4 und 5 GG wird durch die Landesgesetze konkretisiert und begrenzt. Die gesetzlichen Bestimmungen zur Genehmigung von Schulen in freier Trägerschaft unterscheiden sich von Land zu Land. Es ist Aufgabe der jeweils zuständigen Behörden, in jedem Einzelfall festzustellen, ob die Voraussetzungen für die Genehmigung und den Betrieb einer Privatschule vor-

liegen. Dazu gehört auch die Prüfung, ob die Beachtung der Grundrechte und der sonstigen Verfassungsgrundsätze gewährleistet ist. Als Ersatz für staatliche Schulen dürfen Privatschulen nach Artikel 7 Abs. 4 Satz 2 GG nur genehmigt werden, wenn die Gleichwertigkeit der Lernziele mit denen der öffentlichen Schulen gewährleistet ist und die wissenschaftliche Ausbildung der Lehrkräfte hinter der Ausbildung der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen nicht zurücksteht.

Der Bundesregierung sind keine aktuellen Fälle bekannt, in denen eine Privatschule aus den genannten Gründen nicht genehmigt oder untersagt worden wäre.

101. Welche Bedenken hat die Bundesregierung aus welchen Gründen hinsichtlich des insbesondere von streng religiösen Eltern und Gruppen geforderten Home-Schoolings in Deutschland?

Nach Artikel 7 Abs. 1 GG steht das gesamte Schulwesen unter der Aufsicht des Staates. Die für das Schulwesen zuständigen Länder haben in ihren Landesverfassungen und Schulgesetzen die allgemeine Schulpflicht geregelt und damit häuslichen Unterricht für grundsätzlich unzulässig erklärt. Die allgemeine Schulpflicht dient der Verwirklichung des staatlichen Erziehungsauftrags. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist sie das geeignete, erforderliche und angemessene Mittel, um in einer pluralistischen Gesellschaft das Interesse der Allgemeinheit zu verwirklichen, der Entstehung von religiös oder weltanschaulich motivierten Parallelgesellschaften entgegenzuwirken und Minderheiten zu integrieren; daher beschränkt sie in zulässiger Weise das in Artikel 6 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleistete Recht der Eltern, die Erziehung und Bildung ihres Kindes zu bestimmen (BVerfG, FamRZ 2006, 1094 f.). Diese Auffassung wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in einem vergleichbaren Fall (Beschwerdenr. 35504/03, Beschluss vom 11. September 2006) bestätigt.

#### XIV. Artikel 8 GG – Versammlungsfreiheit

102. Wie oft wurde die Versammlungsfreiheit in den vergangenen fünf Jahren aus jeweils welchen Gründen eingeschränkt?
103. Wie oft wurden Einschränkungen der Versammlungsfreiheit in den vergangenen fünf Jahren von Gerichten wieder aufgehoben?

Die Fragen 102 und 103 werden wegen ihres inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Durchführung des Versammlungsrechts ist Sache der Länder. Der Bundesregierung liegt keine Statistik über entsprechende Maßnahmen und etwa daran anknüpfende verwaltungsgerichtliche Verfahren vor.

104. Hält die Bundesregierung aus welchen Gründen die Pflichten des Staates zum Schutz welcher anderen Grundrechte oder welcher anderen öffentlichen Belange grundsätzlich für vorrangig vor dem Schutz der Versammlungsfreiheit oder hält sie es vielmehr aus welchen Gründen für geboten, dass der Staat mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln die Versammlungsfreiheit schützt, auch wenn dies einen erheblichen Aufwand an Personal und Mitteln erfordert?
105. Hält die Bundesregierung die im sog. Brokdorf-Urteil des Bundesverfassungsgerichts getroffenen Aussagen, dass „dem Grundrecht in einem freiheitlichen Staatswesen ein besonderer Rang“ gebührt; dass „das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu

versammeln, seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers“ gilt und dass „in ihrer Geltung für politische Veranstaltungen die Freiheitsgarantie aber zugleich eine Grundentscheidung, die in ihrer Bedeutung über den Schutz gegen staatliche Eingriffe in die ungehinderte Persönlichkeitsentfaltung hinausreicht,“ verkörpert, auch weiterhin für gültig, und misst sie welche Entscheidungen wie an diesen Maßstäben?

Die Fragen 104 und 105 werden wegen ihres inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Versammlungsfreiheit ist unverzichtbarer Teil des demokratischen Rechtsstaats. Sie gewährleistet, dass Bürgerinnen und Bürgern am politischen und gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess teilhaben, auf Missstände aufmerksam machen und Veränderungen einfordern können. Die verfassungsrechtliche Absicherung dieser Möglichkeiten ist nicht zuletzt eine Reaktion und ein Sicherungsmechanismus gegen eine staatlich verordnete Gleichschaltung des Meinungsbildungsprozesses, wie sie im Dritten Reich stattgefunden hatte.

In der „Brokdorf“-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht 1985 die aus der Versammlungsfreiheit herrührenden Rechte konkretisiert, aber auch Begrenzungen bei der Ausübung des Versammlungsrechts aufgezeigt (BVerfGE 69, 315). Die dort gemachten Ausführungen haben das Verständnis und die Auslegung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit geprägt und sich in der Praxis als Richtschnur für den Umgang mit diesem Grundrecht durchgesetzt. Dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gebührt hiernach als demokratischem Bürgerrecht ein besonderer Rang. Bei seiner Ausübung ist gleichwohl zu berücksichtigen, dass es nicht vorbehaltlos gewährleistet wird. Artikel 8 GG garantiert lediglich das Recht, sich „friedlich und ohne Waffen zu versammeln“, und stellt es für Versammlungen unter freiem Himmel zudem unter Gesetzesvorbehalt. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass kollidierende Grundrechte anderer Grundrechtsträger zu wahren sind. Die Ausübung der Versammlungsfreiheit darf jedoch nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gesetzlich begrenzt werden. Welche konkreten Anforderungen bestehen, ist aufgrund der Gegebenheiten im Einzelfall zu entscheiden. Diese lassen sich schwerlich losgelöst von den Umständen vor Ort von Verfassungen wegen vorschreiben, sondern sind etwa davon abhängig zu machen, wie weit Kooperationsbereitschaft der Veranstalter bei Großdemonstrationen besteht und ob Störungen allein von dritter Seite oder durch eine kleine Minderheit zu befürchten sind (BVerfGE 69, 315, 359–362).

Welche personellen und sächlichen Mittel eingesetzt werden, um das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit durchzusetzen, ist eine Frage des Gesetzesvollzugs und fällt daher in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) – Föderalismusreform – ist auch die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht auf die Länder übergegangen. Insgesamt obliegt es daher den Ländern zu entscheiden, wie der Schutz der Versammlungsfreiheit geregelt und gewährleistet werden soll.

106. Durch welche Maßnahmen will die Bundesregierung auch im Zusammenhang mit sicherheitsrelevanten Veranstaltungen wie beispielsweise dem G8-Gipfel in diesem Jahr in Heiligendamm das Demonstrationsrecht schützen und gewährleisten?

Die Durchführung des Versammlungsrechts ist Sache der Länder. Zu den von ihnen in eigener Verantwortlichkeit zu treffenden Maßnahmen nimmt die Bundesregierung keine Stellung.

107. Bei wie vielen Demonstrationen in den vergangenen fünf Jahren wurde die Versammlungsfreiheit durch Personen, die Gewalt gegen andere Personen oder Sachen angewendet haben, missbraucht, und in wie vielen Fällen kam es dabei zu schweren Personen- oder Sachschäden?

Die Durchführung des Versammlungsrechts ist Sache der Länder. Der Bundesregierung liegt keine Statistik vor, in der Anlass oder Verlauf durchgeführter Demonstrationen erfasst wären.

108. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung hinsichtlich der Gewaltbereitschaft welcher extremistischen Gruppierungen, die befürchten lassen, dass das Versammlungsrecht missbraucht wird?

Da die Durchführung des Versammlungsrechts den Ländern obliegt, verfügt die Bundesregierung nur über solche Erkenntnisse, welche die Sicherheitsbehörden allgemein über extremistische Gruppierungen haben. Einschätzungen zu konkreten Gruppierungen können nicht veröffentlicht werden, da dies den Betroffenen Rückschlüsse auf den Erkenntnisstand der Sicherheitsbehörden ermöglichen würde.

109. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus diesen Zahlen und Erkenntnissen?

Die Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder arbeiten eng zusammen, um geplante gewalttätige Ausschreitungen bei Demonstrationen möglichst frühzeitig zu erkennen und ihnen zu begegnen. Die konkreten Maßnahmen am Demonstrationsort sind von den zuständigen Landesbehörden zu treffen.

110. Welchen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung aus welchen Gründen hinsichtlich von Spontan- bzw. Eilversammlungen, und will sie insbesondere dem verfassungswidrigen Zustand des Versammlungsgesetzes im Bezug auf diese abhelfen?

Die Bundesregierung nimmt zu Fragen, die in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen, keine Stellung.

111. Welche Anforderungen an Überwachungsmaßnahmen bei Demonstrationen sind nach Auffassung der Bundesregierung zu stellen, um der u. a. in § 12a des Versammlungsgesetzes zum Ausdruck gebrachten Abwägung zugunsten des Grundrechts der Versammlungsfreiheit gegenüber etwaigen Interessen der Sicherheits- und Ordnungsbehörden an Aufzeichnungen grundrechtsschonend Rechnung zu tragen, und wurde diesen nach Erkenntnis der Bundesregierung in der Regel bei Großdemonstrationen in den vergangenen Jahren ausreichend Rechnung getragen?

Die Durchführung des Versammlungsrechts ist Sache der Länder. Der Bundesregierung liegt keine Statistik darüber vor, bei welchen Demonstrationen in welchem Umfang Bild- und Tonaufnahmen angefertigt wurden.

Auf jeden Fall bedürfen alle Formen der Überwachung von Versammlungen, insbesondere durch Bild- und Tonaufnahmen, einer Rechtsgrundlage. Diese muss einen angemessenen Ausgleich zwischen der durch Artikel 8 GG geschützten Versammlungsfreiheit einerseits und den kollidierenden Rechtsgütern Dritter und der Allgemeinheit andererseits herstellen. §§ 12a und 19a des Versammlungsgesetzes erfüllen grundsätzlich diese Anforderungen. Eine etwaige

Fortentwicklung dieser Vorschriften fällt seit der Föderalismusreform in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder.

XV. Artikel 9 GG – Vereinigungsfreiheit

112. Wie viele extremistische Vereinigungen in Deutschland gibt es nach Erkenntnis der Bundesregierung?

Im Verfassungsschutzbericht 2007 des Bundesministeriums des Innern sind insgesamt 384 extremistische Gruppen ausgewiesen.

113. Wie viele extremistische Vereinigungen wurden in den vergangenen fünf Jahren aus welchen Gründen verboten?

Extremistische Vereinigungen können durch den Bund oder die Länder verboten werden. Das Bundesministerium des Innern hat im Zeitraum 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2007 drei extremistische Organisationen verboten. Eine Organisation wurde verboten, weil sie Nachfolgeorganisation einer verbotenen Vereinigung war, die beiden anderen wurden verboten, weil sie in volksverhetzender Weise den Holocaust geleugnet und verharmlost sowie antisemitische Propaganda verbreitet hatten.

114. Wie viele Vereinigungen werden aufgeschlüsselt nach den Gründen, beispielsweise Rechts- oder Linksextremismus, islamistische Vereinigungen, etc., derzeit von Polizei und Geheimdiensten mit welchen Mitteln überwacht?

Die Sammlung und Auswertung von Informationen über extremistische Vereinigungen ist Aufgabe der Verfassungsschutzbehörden von Bund und Ländern. Das Bundesamt für Verfassungsschutz befasst sich derzeit mit der Sammlung und Auswertung von Informationen zu

- 180 Gruppen aus dem Bereich des Rechtsextremismus,
- 128 Gruppen aus dem Bereich des Linksextremismus,
- 30 Gruppen aus dem Bereich des islamistischen Extremismus/Terrorismus,
- 45 Gruppen aus dem Bereich des sonstigen Ausländerextremismus sowie zur
- Scientology-Organisation.

Das Bundesamt für Verfassungsschutz nutzt zur Erfüllung seiner Aufgaben offen zugängliche Informationsquellen, ebenso wie die in § 8 Abs. 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes genannten Mittel zur heimlichen Informationsbeschaffung.

115. Hält die Bundesregierung aus welchen Gründen Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit zur Bekämpfung des Links- bzw. Rechtsextremismus für ein effektives Mittel, insbesondere im Vergleich zu anderen, weniger grundrechtsintensiven Eingriffen wie Aufklärung oder Aussteigerprogrammen, und reichen nach Auffassung der Bundesregierung die bestehenden gesetzlichen Mittel hierfür aus?

Die einzige Einschränkung der Vereinigungsfreiheit, die das Vereinsgesetz (VereinsG) vorsieht, ist das Vereinsverbot. Das Vereinsverbot ermöglicht es, die Aktivitäten einer extremistischen Vereinigung, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderläuft oder die sich gegen die verfassungsmäßige

Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet oder die einen Verbotgrund nach § 14 Abs. 2 VereinsG erfüllt, nachhaltig zu unterbinden. Damit ist es ein effektives Mittel zur Bekämpfung des Extremismus. Allerdings bleibt es der Einschätzung der Verbotsbehörde vorbehalten, wann es zum Einsatz kommt. Die Aufklärung extremistischer Vereinigungen sowie Aussteigerprogramme werden bereits jetzt als Mittel zur Bekämpfung des Extremismus eingesetzt, ohne dass es dafür gesetzlicher Maßnahmen im Vereinsrecht bedürfte.

116. Sieht die Bundesregierung mit welcher Begründung in den sinkenden Mitgliederzahlen der Gewerkschaften und dem Ausstieg von Unternehmen aus der Tarifbindung eine Gefahr für die Vereinigungsfreiheit, und wie will sie dem gegebenenfalls begegnen?

Das individuelle Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist und bleibt für jedermann und alle Berufe unabhängig davon gewährleistet, wie sich die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften oder die Zahl der tarifgebundenen Unternehmen entwickeln.

117. Hat die Bundesregierung Erkenntnisse darüber, ob die Bürgerinnen und Bürger beispielsweise durch die Gründung von Vereinen oder das Engagement in Vereinen in den vergangenen Jahren von der Vereinigungsfreiheit verstärkt oder eher weniger Gebrauch machen, und wie beurteilt sie ihre Erkenntnisse?

Zwischen 1995 und 2006 ist die Zahl der in das Vereinsregister eingetragenen Vereine in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt von 416 861 auf 554 097 gestiegen. Dieser Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass es in dem genannten Zeitraum zu durchschnittlich 19 982 Neueintragungen von Vereinen im Jahr kam, demgegenüber aber nur durchschnittlich 6 423 Vereine aus dem Register gelöscht wurden. Der im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend durchgeführte Freiwilligensurvey hat Aufschluss darüber gegeben, dass die häufigste Organisationsform freiwilligen Engagements der Verein ist; sowohl 1999 als auch 2004 engagierten sich 43 Prozent der freiwillig Tätigen in Vereinen (Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999–2004, hrsg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2005, S. 125). Nach dem Bericht der Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ (Bundestagsdrucksache 14/8900) haben Befragungen ergeben, dass 60 Prozent der Bevölkerung über 15 Jahren Mitglied in einem oder mehreren Vereinen ist (a. a. O. S. 112). Die steigende Anzahl von Vereinen und die konstant bleibende Quote der in Vereinen Engagierten ist sichtbarer Ausdruck der Nutzung des Grundrechts auf Vereinigungsfreiheit.

118. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auswirkungen der aktuellen Gerichtsentscheidungen zum Lokführerstreik, insbesondere Arbeitsgericht Chemnitz, im Hinblick auf die Koalitionsfreiheit, und sieht sie hier Regelungsbedarf?

Das Urteil des Arbeitsgerichts Chemnitz vom 5. Oktober 2007, 7 Ga 26/07, AuR 2007, 393, untersagte einen Streikaufruf der Gewerkschaft der Lokführer, weil das Gericht es als unverhältnismäßig ansah, dass eine Spartengewerkschaft die Schlüsselfunktion ihrer Mitglieder dazu benutze, weite Teile des – auch Gemeinwohlinteressen dienenden – Bahnverkehrs lahmzulegen. Das Sächsische Landesarbeitsgericht hat diese Entscheidung durch Urteil vom 2. November 2007, 7 SaGa 19/07, AuR 2008, 393, aufgehoben. Seiner Auffassung nach hielt

der Streikaufruf die Grenzen der Verhältnismäßigkeit ein: Entgegen Artikel 9 Abs. 3 GG wäre eine Spartengewerkschaft letztlich nicht streikfähig, wenn sie sich die Schlüsselfunktion ihrer Mitglieder entgegenhalten lassen müsse; im Übrigen könne die Unverhältnismäßigkeit eines Streikaufrufs erst angenommen werden, wenn dieser auf die wirtschaftliche Existenzvernichtung des Gegners ziele.

Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes ist das Recht des Arbeitskampfes im Wesentlichen durch Richterrecht geprägt. Ein Bedarf, dieses durch gesetzliche Regelungen zu korrigieren, hat sich auch durch den Lokführerstreik im Jahr 2007 nicht ergeben.

119. Sieht die Bundesregierung in dem Bestreben, das Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf möglichst viele Branchen auszudehnen und die Tarifverträge auf dem Ordnungswege am Tarifausschuss vorbei für allgemeinverbindlich zu erklären, einen Eingriff in die negative Koalitionsfreiheit?

Das Bundesverfassungsgericht hat anhand eines Falles aus dem Bausektor entschieden, dass die negative Koalitionsfreiheit durch eine Geltungserstreckung im Wege der Rechtsverordnung nach § 1 Abs. 3a des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes nicht verletzt wird (Beschluss vom 18. Juli 2000, 1 BvR 948/00, NJW 2000, 3704).

#### XVI. Artikel 10 GG – Post- und Fernmeldegeheimnis

120. Liegt nach Ansicht der Bundesregierung in heimlichen Online-Durchsuchungen privater Festplatten ein Eingriff in das Post- und Fernmeldegeheimnis?  
Falls ja, warum?  
Falls nein, warum nicht?

Die Bundesregierung verweist auf das inzwischen ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Februar 2008, 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07, zur Onlinedurchsuchung nach dem Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen.

Danach liegt in der verdeckten Onlinedurchsuchung privater Festplatten kein Eingriff in das Post- und Fernmeldegeheimnis aus Artikel 10 Abs. 1 GG vor. Doch greift sie in das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme ein. Das Bundesverfassungsgericht entwickelt dieses Recht aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, Artikel 2 Abs. 1 GG i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG, und zwar gerade auch deswegen, weil sich der Anwendungsbereich des Fernmeldegeheimnisses, Artikel 10 Abs. 1 GG, auf Telekommunikation beschränkt (NJW 2008, 822, 824–827).

121. Steht nach Ansicht der Bundesregierung in der Abwägung widerstreitender Grundrechte welcher Erfolg der Telefonüberwachungen, bezogen vor allem auf den Schutz welcher anderen Grundrechte, im Verhältnis zur Einschränkung des Post- und Fernmeldegeheimnisses?

Die Bundesregierung führt keine Statistik, welche Maßnahme der Telekommunikationsüberwachung welches Ergebnis erbracht hat und mit welchen Einschränkungen sie möglicherweise verbunden war. Die weitaus meisten Maßnahmen werden im Rahmen der Strafverfolgung und somit durch die Justiz der Länder angeordnet.

Soweit bundesgesetzliche Regelungen Befugnisse zur Telekommunikationsüberwachung gewähren, beruhen sie auf einem normativ gerechten Ausgleich zwischen dem durch Artikel 10 Abs. 1 GG geschützten Fernmeldegeheimnis und den Aufgaben des Staates im Bereich der Gefahrenabwehr sowie bei der Strafverfolgung. Maßnahmen nach § 100a StPO bedürfen eines Antrags der Staatsanwaltschaft und dürfen nur durch das Gericht angeordnet werden; Maßnahmen nach dem G-10-Gesetz (G10) unterliegen den dort vorgesehenen Kontrollen durch das Parlamentarische Kontrollgremium und die G-10-Kommission. Diese verfahrensmäßigen Sicherungen gewährleisten, dass Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung nur im erforderlichen und angemessenen Umfang vorgenommen werden. Eine Erfolgskontrolle findet im Strafverfahren mittelbar statt, wenn zu entscheiden ist, ob die Ermittlungsergebnisse Anlass zur öffentlichen Klage geben, § 170 StPO; hierfür ist auch eine durchgeführte Telekommunikationsüberwachung auszuwerten. In G-10-Verfahren erstreckt sich die Kontrolle durch die G-10-Kommission auf die gesamte Erhebung, Verarbeitung und Nutzung der erlangten personenbezogenen Daten einschließlich der Entscheidung über die Mitteilung an Betroffene, § 15 Abs. 5 Satz 2 G10.

122. Aus welchen Gründen hält die Bundesregierung großangelegte Durchsuchungen von Briefen in Postzentren, wie beispielsweise im Vorfeld des diesjährigen G8-Gipfels in einem Postverteilungszentrum in Hamburg geschehen, für verhältnismäßig?

Die Frage der Verhältnismäßigkeit lässt sich nicht allgemein, sondern nur unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles, insbesondere der Schwere der Straftat und der konkreten Erfolgsaussichten der Maßnahme, beurteilen.

123. In welchem Umfang wurde elektronische Kommunikation in den vergangenen fünf Jahren überwacht und mit welchem konkreten Gewinn für den Erfolg von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren bzw. zur Gefahrenabwehr?

Zur Anzahl der aus strafprozessualen Gründen erfolgten Telekommunikationsüberwachungen verweist die Bundesregierung

- für 2003 auf die Antworten des Parlamentarischen Staatssekretärs Alfred Hartenbach vom 15. Oktober 2004 zu schriftlichen Fragen des Abgeordneten Jörg van Essen, Bundestagsdrucksache 15/4011, S. 5–9,
- für 2004 auf die Antworten des Parlamentarischen Staatssekretärs Alfred Hartenbach vom 23. September 2005 zu schriftlichen Fragen des Abgeordneten Jörg van Essen, Bundestagsdrucksache 15/6009, S. 7–10,
- für 2005 auf die Antworten des Parlamentarischen Staatssekretärs Alfred Hartenbach vom 27. September 2006 zu schriftlichen Fragen des Abgeordneten Jörg van Essen, Bundestagsdrucksache 16/2812, S. 12–15,
- für 2006 auf die Antworten des Parlamentarischen Staatssekretärs Alfred Hartenbach vom 12. September 2007 zu schriftlichen Fragen des Abgeordneten Jörg van Essen, Bundestagsdrucksache 16/6368, S. 26–31,

und das dort jeweils beigefügte Material aus den Statistiken der Landesjustizverwaltungen und des Generalbundesanwalts. Andere oder weitere Erhebungen zur Überwachung „elektronischer Kommunikation“ in Strafverfahren liegen der Bundesregierung nicht vor.

Das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht hat 2003 für das Bundesministerium der Justiz eine Untersuchung über „Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den

§§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen“ erstellt. Die Untersuchung belegt die Auffassung der Bundesregierung, dass es sich bei der Telekommunikationsüberwachung um ein wichtiges, erfolgreiches und letztlich unverzichtbares Mittel zur Aufklärung schwer ermittelbarer Kriminalität handelt (Hans-Jörg Albrecht, Claudia Dorsch, Christiane Krüpe, Rechtswirklichkeit und Effizienz der Überwachung der Telekommunikation nach den §§ 100a, 100b StPO und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen, 2003, S. 355–428).

Zur Anzahl der nach dem G-10-Gesetz erfolgten Telekommunikationsüberwachungen verweist die Bundesregierung auf die regelmäßigen Berichte des Parlamentarischen Kontrollgremiums gemäß § 14 Abs. 1 Satz 2 G10 über die Durchführung sowie Art und Umfang der Maßnahmen nach den §§ 3, 5 und 8 G10,

- für die Zeit vom 1. Juli 2003 bis 30. Juni 2004 in Bundestagsdrucksache 15/4897, S. 4–7,
- für die Zeit vom 1. Juli 2004 bis 31. Dezember 2005 in Bundestagsdrucksache 16/2551, S. 5–8,
- für die Zeit vom 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2006 in Bundestagsdrucksache 16/6880, S. 5–8.

Für Überwachungsmaßnahmen des Zollfahndungsdienstes werden die erforderlichen Daten erst seit dem 2. Halbjahr 2005 im Rahmen der statistischen Erhebungen der Rechtstatsachensammelstelle erhoben. Die folgende Übersicht zeigt die Anzahl der Überwachungsmaßnahmen des Zollfahndungsdienstes bezüglich elektronischer Kommunikation:

Jahr	Halbjahr	Anzahl der überwachten Voice over IP	Anzahl der überwachten E-Mail-Konten
2005	2.	5	14
2006	1.	2	29
	2.	16	41
2007	1.	3	21
	2.	4	83

Der konkrete Gewinn der einzelnen Maßnahmen für den Erfolg der strafrechtlichen Ermittlungen ist nur durch Einzelfallüberprüfungen und im Benehmen mit der jeweils zuständigen Staatsanwaltschaft möglich.

124. Ist die Bundesregierung aus welchen Gründen der Auffassung, dass die sog. Internettelefonie als neue Form der Fernkommunikation dem Schutzbereich des Artikels 10 GG zuzuordnen ist, und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für mögliche Überwachungsmaßnahmen sowohl im Hinblick auf die technische Machbarkeit als auch im Hinblick auf gesetzgeberische Maßnahmen?

Bei der so genannten Internettelefonie (Voice over IP) handelt es sich um eine Form von Telekommunikation im Sinne von Artikel 10 Abs. 1 GG. Sie unterfällt damit auch den Regelungen zur Überwachung der Telekommunikation.

Die gegenüber herkömmlichen Formen der Telekommunikation andersartigen technischen und verfahrensmäßigen Strukturen erfordern jedoch hinsichtlich der Vorkehrungen, die die Überwachbarkeit der Internettelefonie sicherstellen, gesonderte technische Vorgaben. Diese ergeben sich aus dem Telekommunikationsgesetz, der Telekommunikationsüberwachungsverordnung und der Techni-

schen Richtlinie zur Umsetzung gesetzlicher Maßnahmen zur Überwachung der Telekommunikation (TR TKÜ), die von der Bundesnetzagentur auf der Grundlage von § 110 Abs. 3 TKG und der Telekommunikationsüberwachungsverordnung herausgegeben wird. Die erforderliche Anpassung des § 110 TKG ist durch das Gesetz zur Änderung telekommunikationsrechtlicher Vorschriften vom 18. Februar 2007 (BGBl. I S. 106) erfolgt.

Artikel 10 GG ist aber auch in solchen Fällen der alleinige Maßstab für die Überwachung der Telekommunikation, in denen es zur Infiltration des Telekommunikationsendgerätes kommt (so genannte Quellen-Telekommunikationsüberwachung) und die Überwachung sich – aufgrund von technischen und rechtlichen Vorkehrungen – ausschließlich auf Daten aus dem laufenden Telekommunikationsvorgang beschränkt.

#### XVII. Artikel 12 GG – Berufsfreiheit

125. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung mit welcher Wirkung ergriffen und will sie noch ergreifen, damit ausreichend Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen?

Die Bundesregierung setzt sich mit großem Nachdruck dafür ein, die Ausbildungschancen junger Menschen zu verbessern. Insbesondere durch den „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ ist es gemeinsam mit der Wirtschaft gelungen, Ausbildungswilligen und Ausbildungsfähigen neue Perspektiven zu eröffnen. Durch diese Zusammenarbeit konnte erreicht werden, dass die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge im Jahr 2007 auf den zweithöchsten Wert seit der Wiedervereinigung gestiegen ist. Neben dem höheren betrieblichen Engagement war auch die Steigerung der Plätze für außerbetriebliche Berufsausbildungen durch die Bundesagentur für Arbeit maßgebend für diesen Erfolg. Mit rund 49 100 Eintritten in außerbetriebliche Berufsausbildungen im Jahr 2007 konnten rund 12 800 Eintritte mehr verzeichnet werden als im Vorjahr. Dem entsprechend sank 2007 die Zahl unversorgter Bewerber auf rd. 29 100, 20 400 weniger als im Vorjahr. Die Angebots-Nachfrage-Relation im Sinne des Berufsbildungsberichtes lag damit bei 98,4 Prozent. Die Bundesagentur für Arbeit führt ihr Engagement auch 2008 auf gleichem Niveau fort.

Darüber hinaus konnte eine Vielzahl junger Menschen durch eine berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme oder eine Einstiegsqualifizierung an eine Berufsausbildung herangeführt werden. Gerade die Einstiegsqualifizierung hat sich als Sprungbrett in eine betriebliche Berufsausbildung erwiesen. Nach den Ergebnissen der Begleitforschung konnten alleine im Berichtsjahr 2006/2007 65,5 Prozent der ehemaligen Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Anschluss an die Einstiegsqualifizierung den Übergang in eine betriebliche Berufsausbildung finden.

Verstärkter Handlungsbedarf besteht angesichts des steigenden Anteils der Altbewerberinnen und Altbewerber an den bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten Bewerberinnen und Bewerbern für Berufsausbildungsstellen. Lag dieser Anteil im Jahr 2000 noch bei 40 Prozent, ist er bis zum Jahr 2007 auf 52,4 Prozent gestiegen. Dieser Problematik begegnet das Fünfte Gesetz zur Änderung des Dritten Buches Sozialgesetzbuch – Verbesserung der Ausbildungschancen förderungsbedürftiger junger Menschen vom 26. August 2008 (BGBl. I S. 1728). Es setzt wesentliche Elemente des Konzepts „Jugend – Ausbildung und Arbeit“ um, das zentraler Bestandteil der „Qualifizierungsinitiative der Bundesregierung“ ist. Herzstück des Konzepts und des Gesetzes ist der Ausbildungsbonus. Mit ihm sollen in den kommenden drei Ausbildungsjahren förderungsbedürftige Altbewerberinnen und Altbewerber im Rahmen von zusätzlichen betrieblichen Ausbildungsverhältnissen in die duale Berufsausbildung

gelangen. Außerdem sollen förderungsbedürftige Jugendliche im Rahmen einer modellhaften Erprobung durch Berufseinstiegsbegleiterinnen und Berufseinstiegsbegleiter beim Übergang von Schule in Ausbildung unterstützt werden. Die Bundesregierung erhofft sich mit diesen Anstrengungen die Schaffung von 100 000 zusätzlichen Ausbildungsplätzen bis zum Jahr 2010.

126. Wie beurteilt die Bundesregierung unter dem Gesichtspunkt der Berufsfreiheit und anderer Grundrechte wie der Vereinigungsfreiheit, die Nichteinstellung bzw. Entlassung von Lehrern, die sich in Vereinigungen betätigen bzw. zum Teil vor vielen Jahren betätigt haben, solange diese Vereinigungen nicht wegen verfassungsfeindlicher Bestrebungen verboten sind?

Die Bundesregierung äußert sich nicht zu Einzelfällen, die in der Zuständigkeit der Länder liegen.

127. Zu welchem Ergebnis gelangt die Bundesregierung aus welchen Gründen bei der Abwägung der Grundrechte auf Religionsfreiheit auf der einen und der Berufsfreiheit auf der anderen Seite bei der Nichteinstellung bzw. Entlassung von Lehrerinnen oder anderer Beamtinnen, die das islamische Kopftuch tragen?

Im Hinblick auf das Kopftuch muslimischer Lehrerinnen an öffentlichen Schulen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 24. September 2003, 2 BvR 1436/02, festgestellt, dass derartige Verbote einer gesetzlichen Grundlage bedürfen (BVerfGE 108, 282, 310–313). Verschiedene Länder haben infolgedessen entsprechende landesrechtliche Regelungen erlassen. Auch in den übrigen Bereichen des öffentlichen Dienstes von Bund und Ländern ist die staatliche Neutralität durch die Kleidung zum Ausdruck zu bringen; dies gilt zum Beispiel für die Rechtspflege, die Polizei und die Bundeswehr.

128. Wie lässt sich nach Auffassung der Bundesregierung das faktische Berufsverbot für die Anbieter von Sportwetten und anderer Lotterien rechtfertigen, und wie begründet sie diese Einschränkungen, wenn zugleich staatliche Lotterien weiterhin zugelassen bleiben?

Die Regelungen über Lotterien, Ausspielungen, Glücksspiele und Sportwetten sind durch die Länder getroffen worden. Die Bundesregierung nimmt zu Landesgesetzen keine Stellung.

#### XVIII. Artikel 13 GG – Unverletzlichkeit der Wohnung

129. Welche Auffassung vertritt die Bundesregierung bezüglich der Forderung nach dem sog. Richterband vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Aufzeichnungen unverzüglich gestoppt werden müssen, wenn der unantastbare Kernbereich der privaten Lebensgestaltung berührt ist?

Die Bundesregierung folgt dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2004, 1 BvR 2378/98, 1084/99. Danach muss die akustische Überwachung von Wohnraum unterbleiben, wenn sie voraussichtlich in den unantastbaren Kernbereich privater Lebensgestaltung vordringen wird; führt eine akustische Überwachung von Wohnraum unerwartet dazu, dass Informationen aus dem Kernbereich privater Lebensgestaltung erhoben werden, ist sie zu unterbrechen, sobald dies erkannt wird (BVerfGE 109, 279, 313–315, 318–324).

Strafprozessual sind die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts in § 100c Abs. 4 und 5 StPO umgesetzt. Ein so genanntes Richterband ist dort nicht vorgesehen und wäre auch ohne Einfluss darauf, dass es letztlich auf die Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten materiellen Anforderungen ankommt.

130. Sieht die Bundesregierung aus welchen Gründen in sog. Online-Durchsuchungen von Festplatten einen Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung, und wie ist dieser nach Auffassung der Bundesregierung zu rechtfertigen?

Die Bundesregierung verweist auf das inzwischen ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 27. Februar 2008, 1 BvR 370/07, 1 BvR 595/07, zur Onlinedurchsuchung nach dem Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen.

Danach liegt in der verdeckten Onlinedurchsuchung privater Festplatten kein Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung (NJW 2008, 822, 826). Wie in der Antwort zu Frage 120 ausgeführt, greift sie aber in das Recht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme ein.

131. Inwiefern und mit welcher Begründung bewertet die Bundesregierung sog. Online-Durchsuchungen von Festplatten ohne Wissen der Betroffenen anders als Haus- oder Wohnungsdurchsuchungen, bei denen die Durchsuchung offen stattfinden muss?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur Onlinedurchsuchung darauf hingewiesen, dass der mit der Onlinedurchsuchung verbundene Eingriff unabhängig vom Standort des Rechners erfolgen kann und dass der raumbezogene Schutz des Artikels 13 Abs. 1 GG keinen von den Modalitäten des Zugriffs unabhängigen Schutz gegen die Infiltration eines informationstechnischen Systems bietet (NJW 2008, 822, 826). Ist danach Artikel 13 Abs. 1 GG für die Onlinedurchsuchung nicht das einschlägige Abwehrrecht, stellt sich insoweit auch nicht die Frage, ob und inwieweit diese Maßnahme im Hinblick auf ihre Modalitäten mit Durchsuchungen im Sinne von Artikel 13 Abs. 2 GG vergleichbar sind.

132. Wie will die Bundesregierung den unantastbaren Kernbereich der privaten Lebensgestaltung wahren, wenn heimlich Festplatten mittels fernsteuerbaren Programmen durchsucht werden?

Die Bundesregierung sieht sich auch insoweit an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Onlinedurchsuchung gebunden, das in Anlehnung an die Entscheidung zur Wohnraumüberwachung (BVerfGE 109, 279, 313–315, 318–324) ein zweistufiges Schutzkonzept entwickelt hat (NJW 2008, 822, 834):

„Die gesetzliche Regelung hat darauf hinzuwirken, dass die Erhebung kernbereichsrelevanter Daten soweit wie informationstechnisch und ermittlungstechnisch möglich unterbleibt. Insbesondere sind verfügbare informationstechnische Sicherungen einzusetzen. Gibt es im Einzelfall konkrete Anhaltspunkte dafür, dass eine bestimmte Datenerhebung den Kernbereich privater Lebensgestaltung berühren wird, so hat sie grundsätzlich zu unterbleiben. Anders liegt es, wenn zum Beispiel konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass kernbereichsbezogene Kommunikationsinhalte mit Inhalten verknüpft werden, die dem Ermittlungsziel unterfallen, um eine Überwachung zu verhindern.

In vielen Fällen wird sich die Kernbereichsrelevanz der erhobenen Daten vor oder bei der Datenerhebung nicht klären lassen. Der Gesetzgeber hat durch

geeignete Verfahrensvorschriften sicherzustellen, dass dann, wenn Daten mit Bezug zum Kernbereich privater Lebensgestaltung erhoben worden sind, die Intensität der Kernbereichsverletzung und ihre Auswirkungen für die Persönlichkeit und Entfaltung des Betroffenen so gering wie möglich bleiben.

Entscheidende Bedeutung für den Schutz hat insoweit die Durchsicht der erhobenen Daten auf kernbereichsrelevante Inhalte, für die ein geeignetes Verfahren vorzusehen ist, das den Belangen des Betroffenen hinreichend Rechnung trägt. Ergibt die Durchsicht, dass kernbereichsrelevante Daten erhoben wurden, sind diese unverzüglich zu löschen. Eine Weitergabe oder Verwertung ist auszuschließen.“

#### XIX. Artikel 14 GG – Schutz des Eigentums

133. Wie will die Bundesregierung gegen die weltweite Produktpiraterie vorgehen, insbesondere welche Schritte wird sie gemeinsam mit welchen anderen Ländern unternehmen, um den Beschluss des diesjährigen G8-Gipfels in Heiligendamm zu konkretisieren?

Für die Bundesregierung hat der Kampf gegen die Produkt- und Markenpiraterie hohe Priorität. Sie unternimmt eine Vielzahl von Aktivitäten zur Bekämpfung der Marken- und Produktpiraterie und hat die doppelte Präsidentschaft in der EU und den G8 im letzten Jahr für eine Reihe nachhaltiger Initiativen genutzt.

Der Schutz geistigen Eigentums war ein Schwerpunktthema der deutschen G8-Präsidentschaft. Die G8-Staaten haben auf Vorschlag der Bundesregierung Maßnahmen ergriffen, um die internationale Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden bei der Verfolgung von Straftaten im Bereich des geistigen Eigentums zu verbessern. Auch soll die Zusammenarbeit der Zollbehörden, u. a. durch einen verbesserten Datenaustausch, intensiviert werden (Info-IPR System).

Unter deutscher Präsidentschaft haben die G8-Staaten weiterhin eine Strategie für eine bessere Zusammenarbeit mit Schwellenländern verabschiedet. Im Dialog mit China, Indien, Brasilien, Mexiko und Südafrika, dem so genannten „Heiligendamm Prozess“, wird der Wert und die Schutzbedürftigkeit des geistigen Eigentums als eines von vier Themenbereichen behandelt, das für die Schwellenländer schon aus wirtschaftlichem Eigeninteresse zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Bilaterale Gespräche zum geistigen Eigentum gibt es mit einer Vielzahl von Staaten. Zu nennen ist insbesondere der seit längerem mit China im Rahmen des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs geführte Austausch. Zum Schutz geistigen Eigentums hat im April 2008 ein hochrangig besetztes Symposium mit Vertretern der Bundesregierung und der chinesischen Regierung stattgefunden. Der Dialog über den Schutz geistigen Eigentums wird fortgesetzt. Der Schutz des geistigen Eigentums und die Bekämpfung der Produktpiraterie ist auch Teil des im Rahmen des deutsch-russischen Rechtsdialogs ausgehandelten Arbeitsprogramms für die Jahre 2008 und 2009.

Das deutsche Patent- und Markenamt (DPMA) ist Kooperationen mit den Ämtern in China, Indien und Brasilien eingegangen. Das DPMA leistet diesen Ämtern konkrete technische Hilfestellung, auch bei der Ausbildung von deren Mitarbeitern.

Die Bundesregierung unterstützt zudem Aktivitäten zur verbesserten Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums in Drittstaaten im Rahmen der EU-Handelspolitik. Zu nennen sind hier u. a. Bestrebungen zur Verankerung von Mindeststandards zur Bekämpfung von Piraterie in bilateralen Freihandelsabkommen.

Neben den internationalen Initiativen und Kooperationen setzt sich die Bundesregierung auch im Inland für einen verbesserten zivilrechtlichen und strafrechtlichen Schutz ein. Auf ihre Initiative geht das Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums vom 7. Juli 2008 (BGBl. I S. 1191) zurück. Es trat am 1. September 2008 in Kraft und sieht vor, dass ein Kläger auch von Dritten, die nicht selbst Rechtsverletzer sind, Auskünfte verlangen kann. Dies ermöglicht es u. a., zum Beispiel über Spediteure oder Lieferanten besser als zuvor die Hintermänner von Produkt- und Markenpiraterie zu ermitteln.

Die Bundesregierung unterstützt die Bestrebungen, auf europäischer Ebene Mindeststandards strafrechtlicher Maßnahmen bei Marken- und Produktpiraterie zu schaffen, um das geistige Eigentum in der gesamten Europäischen Union in Zukunft noch besser zu schützen. Daher hat sie während der deutschen EU-Präsidentschaft die im Sommer 2006 ins Stocken geratenen Verhandlungen zu dem Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über strafrechtliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums wieder aufgegriffen.

134. Hält die Bundesregierung aus welchen Gründen den Schutz des geistigen Eigentums in Deutschland für ausreichend, insbesondere hinsichtlich der zunehmenden Verstöße gegen das Urheberrecht mittels des Internets oder anderen Anwendungen der neuen Medien?

Falls nein, welche Konsequenzen zieht sie daraus?

Für den Schutz des geistigen Eigentums gilt Online wie Offline das gleiche Recht. Die Gefahren für das geistige Eigentum vergrößern sich nicht durch neue Medien oder Dienste, sondern allgemein durch die mit der Digitalisierung verbundenen Möglichkeiten; hinzu kommt eine geringere Sensibilität vieler Nutzer im Hinblick auf Rechte des geistigen Eigentums. Dies erschwert die Durchsetzbarkeit von Rechten des geistigen Eigentums zunehmend. Die Folge sind inzwischen wahrnehmbare Marktveränderungen beispielsweise in der Musikindustrie.

Um dieser Entwicklung zu begegnen, hat die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen ergriffen. Auf ihre Initiative wurde das Urheberrecht an die Herausforderungen der digitalen Welt angepasst. Mit dem Zweiten Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft vom 26. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2513) wurde ausdrücklich klargestellt, dass der Download von urheberrechtlich geschützten Werken im Internet unzulässig ist, wenn hierzu eine offensichtlich rechtswidrig öffentlich zugänglich gemachte Vorlage verwendet wird. Sodann hat das Gesetz zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums vom 7. Juli 2008 (BGBl. I S. 1191) das ohnehin hohe Schutzniveau weiter erhöht. Im Mittelpunkt stehen dabei Auskunftsansprüche gegen Dritte. Für das Urheberrecht regelt § 101 des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) einen solchen Auskunftsanspruch. Sehr häufig liegen nämlich die Informationen, die erforderlich sind, um den Rechtsverletzer zu identifizieren, bei Dritten, die selbst gerade nicht Rechtsverletzer sind. Deshalb können in Zukunft beispielsweise auch Internet-Service-Provider zur Auskunft verpflichtet werden.

Die Bundesregierung wird auch zukünftig die Herausforderungen für das geistige Eigentum verfolgen und dort tätig werden, wo dies zum Schutz der Rechtsinhaber nötig ist. Ihrer Ansicht nach müssen aber auch kooperative Modelle im Bereich der freiwilligen Selbstkontrolle – etwa unter Einsatz technischer Lösungen – zur Verbesserung der Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums beitragen. Digitales Rechtemanagement (DRM) kann hier ein Ansatz sein. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass die wirtschaftlichen

Perspektiven der beteiligten Online-Content-Industrien und ihrer einzelnen Akteure vertieft, z. B. im Rahmen der Initiative Kultur- und Kreativwirtschaft erörtert und gemeinsame Lösungsansätze aufgezeigt werden. Dabei müssen die berechtigten Interessen aller beteiligten Kreise angemessen zum Ausgleich gebracht werden.

135. Wie beurteilt die Bundesregierung Systeme des Digital Rights Management, einerseits im Hinblick auf den Eigentumsschutz und die allgemeine Handlungsfreiheit der Verbraucher und andererseits im Hinblick auf den Schutz des geistigen Eigentums?

Digitales Rechte Management (DRM) ermöglicht es den Rechteinhabern, ihre Werke und damit ihr Eigentum zu schützen. Nach deutschem Urheberrecht entscheidet der Rechteinhaber darüber, ob und in welcher Form sein Werk genutzt wird. Sofern er sich dafür entscheidet, DRM-Systeme einzusetzen, darf der Gesetzgeber ihm diesen Schutz nicht nehmen. § 95a UrhG schützt daher technische Schutzmaßnahmen wie DRM vor Umgehungshandlungen. Er setzt eine zwingende Vorgabe aus Artikel 6 der Richtlinie 2001/29/EG vom 22. Mai 2001 zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Urheberrechts und der verwandten Schutzrechte in der Informationsgesellschaft (ABl. EG Nr. L 167 S. 10) um, der wiederum auf Artikel 11 des WIPO-Urheberrechtsvertrags (WCT) und Artikel 18 des WIPO-Vertrags über Darbietungen und Tonträger (WPPT) zurückgeht.

Kommen DRM-Systeme zum Einsatz, ist es für die allgemeine Handlungsfreiheit der Verbraucher unerlässlich, dass diese vor dem Kauf auf etwaige Nutzungsbeschränkungen hingewiesen werden. Daher sind Werke, die mit technischen Schutzmaßnahmen geschützt werden, deutlich sichtbar mit Angaben über die Eigenschaften der technischen Maßnahmen zu kennzeichnen, § 95d Abs. 1 UrhG. Weiterhin sind gemäß § 95d Abs. 2 Satz 1 UrhG der Name und die Anschrift des Verwenders anzugeben. Das ermöglicht es den Verbrauchern, vor dem Kauf zu prüfen, ob sie das Werk für die vorgesehene Verwendung nutzen können.

Auf der anderen Seite erfordern DRM-Systeme eine ausreichende Akzeptanz der Nutzer, damit die Rechteinhaber mit ihren Werken auch erfolgreich im Markt tätig sind. Das Urheberrecht ist dabei technologieneutral ausgestaltet. Ob sich einheitliche Systeme durchsetzen oder ob überhaupt DRM-Systeme zum Einsatz kommen, bleibt dem Markt überlassen.

Nach dem Urheberrechtsgesetz werden urheberrechtliche Vergütungen auf beispielbare Bild- und Tonträger sowie auf Kopier- und Aufzeichnungsgeräte erhoben. Die pauschalen Vergütungen geben den Inhabern von Urheber- und Leistungsschutzrechten einen finanziellen Ausgleich dafür, dass Vervielfältigungen für private und bestimmte weitere Zwecke auch ohne ihre Zustimmung zulässig sind. Denn Vervielfältigungsverbote wären angesichts der technischen Möglichkeiten und der Massennutzung ohnehin unkontrollierbar und wirkungslos. Eine individuelle Lizenzierung über DRM eröffnet allerdings die Möglichkeit, die Vergütung für Vervielfältigungsstücke an der tatsächlichen Nutzung zu bemessen, so dass die pauschale Belastung etwa der Gerätehersteller oder der Leerträgerproduzenten entfallen könnte.

Die pauschale Vergütung kann allerdings nicht von heute auf morgen durch eine individuelle Abrechnung abgelöst werden. Ein sofortiger Ausstieg aus dem pauschalen Vergütungssystem wäre nur zu rechtfertigen, wenn die Privatkopie verboten würde. Dies ist zurzeit keine ernsthafte Handlungsoption. Urheber und Rechteinhaber fordern mit guten Gründen, dass ihnen die Wahl zwischen einer DRM-basierten individuellen Lizenzierung und der pauschalen Vergütung verbleiben sollte. Die Entscheidung, den Einsatz von DRM-Systemen nicht zwin-

gend gesetzlich vorzuschreiben, trägt ferner auch und gerade den Interessen der Verbraucher Rechnung. Die Verbraucherverbände haben mit Nachdruck auf die Gefahr des „gläsernen Nutzers“ hingewiesen, die bei einem umfassenden Einsatz von DRM droht. Über DRM können nämlich umfassende Nutzerprofile erstellt und das Verhalten einzelner Verbraucher in den verschiedenen Lebensbereichen erfasst werden.

Der Gesetzgeber hat sich daher im Zweiten Gesetz zur Regelung des Urheberrechts in der Informationsgesellschaft vom 26. Oktober 2007 (BGBl. I S. 2513) bewusst entschieden, die Pauschalvergütung beizubehalten (vgl. die amtliche Begründung zum Gesetzentwurf, Bundestagsdrucksache 16/1828, S. 15 f.). Zugleich wurden Rahmenbedingungen geschaffen, die ein Nebeneinander des pauschalen Vergütungssystems und individueller Lizenzierung ermöglichen. Das pauschale Vergütungssystem wurde damit für eine sich ggf. ausbreitende individuelle Lizenzierung geöffnet und mit ihr wie in einem System kommunizierender Röhren verbunden.

136. Wird nach Auffassung der Bundesregierung im gegenwärtigen System der gesetzlichen Rentenversicherung dem Schutz des Eigentums der Versicherten ausreichend Rechnung getragen, insbesondere unter Berücksichtigung der zu erwartenden demographischen Entwicklung?

Falls ja, warum?

Falls nein, was wird die Bundesregierung tun, um diesen Missstand zu beheben?

Dem sich abzeichnenden Wandel der demographischen, aber auch ökonomischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und seinen Auswirkungen auf die gesetzliche Rentenversicherung haben gesetzgeberische Maßnahmen der letzten Jahre Rechnung getragen. Aus der laufenden und der vorigen Wahlperiode sind zu nennen das Zweite und Dritte Gesetz zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze vom 27. Dezember 2003 (BGBl. I S. 3013, 3019), das Gesetz zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 21. Juli 2004 (BGBl. I S. 1791–1805), das Gesetz zur Organisationsreform in der gesetzlichen Rentenversicherung vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3242–3298) und das Gesetz zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 20. April 2007 (BGBl. I S. 554–575).

Hierbei wurden die verfassungsrechtlichen Anforderungen auch hinsichtlich der Eigentumsgarantie des Artikels 14 GG stets beachtet. Dies gilt insbesondere, soweit Rentenanwartschaften verändert werden mussten; Rentenanwartschaften unterfallen dem Eigentumsschutz des Artikels 14 Abs. 1 GG (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 53, 257, 290). So hat etwa das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2007 die Verfassungsmäßigkeit der rentenrechtlichen Neubewertung der ersten Berufsjahre durch das Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetz von 1996 bestätigt (BVerfGE 117, 272).

Aber auch bei der Ausgestaltung der Rentenanpassungsformel – zum Beispiel bei der Berücksichtigung der demographischen Entwicklung durch Einfügung des Nachhaltigkeitsfaktors – hat sich der Gesetzgeber im verfassungsmäßig vorgegebenen Rahmen bewegt. Die Frage, ob die regelmäßige lohn- und gehaltsorientierte Rentenanpassung in ihrer Gesamtwirkung dem Eigentumsschutz des Artikels 14 Abs. 1 GG unterliegt, hat das Bundesverfassungsgericht zwar bisher offen gelassen. Soweit Rentenanpassungen Gegenstand höchstgerichtlicher Verfahren waren, ist deren Verfassungsmäßigkeit aber stets bejaht worden. Das Bundesverfassungsgericht hat überdies im Jahr 2007 zu der Rentenanpassung

2000 und der Aussetzung der Anpassung im Jahr 2004 entschieden, dass die betreffenden Gesetze verfassungsrechtlichen Vorgaben auch dann entsprachen, wenn die entsprechenden Maßnahmen an Artikel 14 Abs. 1 GG zu messen sein sollten (DVBl. 2007, 1228, 1231 f.).

137. Sieht die Bundesregierung aus welchen Gründen Änderungsbedarf hinsichtlich der Freibeträge von Vermögen, das Empfängern des Arbeitslosengelds II verbleiben darf, insbesondere im Hinblick auf die Vermeidung von Altersarmut?

Die Bundesregierung sieht derzeit keinen Handlungsbedarf hinsichtlich der Freibeträge bei der Berücksichtigung von Vermögen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

138. Welchen Handlungsbedarf hinsichtlich der Wiederherstellung von Eigentumsverhältnissen von Personen, die in der Deutschen Demokratischen Republik enteignet wurden, gibt es derzeit noch, insbesondere wie viele offene Verfahren stehen noch aus?

Es besteht kein aktueller Handlungsbedarf. Nach der Statistik des Bundesamtes für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen (BADV) waren die auf Rückübertragung von Immobilien gerichteten Anträge per 30. Juni 2008 für 99,21 Prozent der betroffenen Flurstücke in der ersten Verwaltungsinstanz erledigt. Die Erledigungsquote in Bezug auf Unternehmen betrug 97,53 Prozent.

Von ca. 546 600 Ansprüchen auf Entschädigung oder Ausgleichsleistung waren zum 31. Dezember 2007 fast 448 400, also etwa 82 Prozent erledigt. Diese Zahlen beziehen sich allerdings nicht nur auf Enteignungen und Vermögensverluste zu Zeiten der DDR, sondern schließen auch Enteignungen auf besatzungsrechtlicher und besatzungshoheitlicher Grundlage ein (1945 bis 1949).

#### XX. Artikel 16 GG – Staatsangehörigkeit

139. Plant die Bundesregierung aus welchen Gründen welche Maßnahmen, um Ausländern, die die deutsche Staatsbürgerschaft aufgrund falscher Angaben erhalten haben, die deutsche Staatsbürgerschaft wieder abzu-erkennen und inwiefern will sie dabei zwischen welchen Fällen differenzieren?

Die Bundesregierung hat am 8. August 2008 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes beschlossen (Bundesratsdrucksache 549/08). Sie schlägt darin vor, die Rücknahme einer durch Täuschung erwirkten Einbürgerung, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 2006, 2 BvR 669/04, einen nach Artikel 16 Abs. 1 Satz 2 GG erlaubten Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit darstellt (BVerfGE 116, 24, 36), durch spezielle Vorschriften im Staatsangehörigkeitsgesetz zu regeln. Die Rücknahme soll bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Bekanntgabe der Einbürgerung oder Beibehaltungsgenehmigung möglich sein. Die deutsche Staatsangehörigkeit Dritter, die an der Täuschung nicht beteiligt waren, soll geschützt bleiben, sofern die Betroffenen das fünfte Lebensjahr vollendet haben.

140. Hält die Bundesregierung die Ermöglichung doppelter Staatsbürgerschaft für ein geeignetes Instrument zur Förderung der Integration?

Falls ja, warum?

Falls nein, warum nicht?

Die Bereitschaft zur Integration von langjährig in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Ausländern kann nicht davon abhängig gemacht werden, wie viele Staatsangehörigkeiten sie besitzen dürfen bzw. ob sie im Falle einer Einbürgerung ihre ausländische(n) Staatsangehörigkeit(en) aufgeben müssen. Die Integration in deutsche Lebensverhältnisse ist auch unabhängig von der Frage der Einbürgerung zu betrachten, da letztere eine freiwillige Entscheidung eines jeden Einzelnen ist, die Integration dagegen von allen Ausländern verlangt werden kann, die dauerhaft in der Bundesrepublik Deutschland leben.

#### XXI. Artikel 16a GG – Asylrecht

141. Warum hält die Bundesregierung die im Gesetz über die Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der EU beschlossene dynamische Verweisung auf die Sichere-Drittstaaten-Liste der EU für vereinbar mit dem Parlamentsvorbehalt gemäß Artikel 16a Abs. 2 Satz 2 GG?
142. Wie begründet die Bundesregierung diesen erheblichen Eingriff in das Grundrecht auf Asyl einerseits und die Parlamentsrechte andererseits unter Berücksichtigung sowohl des allgemeinen Wesentlichkeitsgrundsatzes als auch des Wortlauts des Grundgesetzes?

Die Fragen 141 und 142 werden wegen ihres inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es trifft nicht zu, dass das Gesetz über die Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I S. 1970) eine „dynamische Verweisung auf die Sichere-Drittstaaten-Liste der Europäischen Union“ enthielt. Soweit die Frage auf die durch das Gesetz vorgenommene Änderung des § 26a des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) abzielt, bestand diese nur darin, dass § 26a Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 AsylVfG um die Wörter „aufgrund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft“ erweitert wurde. Durch die neue Fassung des § 26a Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 AsylVfG (a. a. O. S. 1997) gilt § 26a Abs. 1 Satz 1 AsylVfG, wonach sich ein Ausländer, der aus einem sicheren Drittstaat eingereist ist, nicht auf Artikel 16a Abs. 1 GG berufen kann, dann nicht, wenn die Bundesrepublik Deutschland aufgrund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrags mit dem sicheren Drittstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.

Wann die Bundesrepublik Deutschland aufgrund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, regelt die so genannte Dublin-II-Verordnung, die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. EU Nr. L 50 S. 1). Die durch das Gesetz über die Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union geschaffene neue Fassung von § 26a Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 AsylVfG führt daher nur dazu, dass die Drittstaaten-Regelung in den Fällen nicht gilt, in denen die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Dublin-II-Verordnung für die Durchführung des betreffenden Asylverfahrens zuständig ist.

143. Welche Übereinstimmungen bzw. Abweichungen zwischen der Sichere-Drittstaaten-Liste der EU und derjenigen Deutschlands bestehen derzeit aufgrund welcher unterschiedlichen Einschätzungen der Lage in den jeweiligen Ländern?

In der Europäischen Union ist eine Liste sicherer Drittstaaten bisher nicht verabschiedet worden. Artikel 36 Abs. 3 der Richtlinie 2005/85/EG vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (ABl. EU Nr. L 326, S. 13), der Einzelheiten zur Erstellung einer solchen Liste regelt, ist vom Europäischen Gerichtshof durch Urteil vom 6. Mai 2008, C-133/06, für nichtig erklärt worden. Daher ist die Verabschiedung einer solchen Liste auf absehbare Zeit nicht möglich.

144. Für welche europäische Strategie im Umgang mit Asylsuchenden setzt sich die Bundesregierung aus welchen Gründen ein, und wie will sie mit Widersprüchen zwischen dem Anspruch der deutschen Verfassung an das Asylrecht und der tatsächlichen Praxis wie auch der rechtlichen Ausgestaltung in der EU umgehen?

Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass Asylbewerber, die im Hoheitsgebiet oder an der Grenze eines Mitgliedstaats der Europäischen Union einen Asylantrag stellen, schnell Zugang zu einem fairen Asylverfahren erhalten, das in Übereinstimmung mit den Gewährleistungen des internationalen Flüchtlingsrechts und der einschlägigen Menschenrechtskodifikationen steht. Diese Zielsetzung, die im Rahmen der ersten Harmonisierungsphase des Asylrechts, die im Dezember 2005 abgeschlossen worden ist, durch den Erlass von Mindestnormen umgesetzt wurde, wird von der Bundesregierung wie auch von den anderen Mitgliedstaaten ebenso bei der Schaffung des gemeinsamen Europäischen Asylsystems verfolgt. Damit soll sichergestellt werden, dass einerseits Personen, die schutzbedürftig sind, schnell diesen Schutz in dem für die Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaat erhalten, während andererseits Personen, die nicht schutzbedürftig und nicht bleibeberechtigt sind, zügig in ihre Herkunftsstaaten zurückgeführt werden können. Dabei muss in Zukunft vor allem sichergestellt werden, dass eine größere Konvergenz der Entscheidungspraxis der Mitgliedstaaten bei der Anwendung des europäischen Flüchtlingsrechts hergestellt wird.

Ein Widerspruch zwischen dem Anspruch der deutschen Verfassung an das Grundrecht auf Asyl und der tatsächlichen Praxis wie auch der rechtlichen Ausgestaltung in der Europäischen Union, die sich auf die Gewährleistungen der Genfer Flüchtlingskonvention und den so genannten subsidiären Schutz erstreckt, besteht nicht.

145. Wie hat sich die Zahl der Asylbewerber in Deutschland und in der EU nach Herkunftsländern, Geschlecht, Alter und Asylgrund in den vergangenen fünf Jahren entwickelt, und wie bewertet die Bundesregierung diese Zahlen?

Von 2003 bis 2007 sank die Zahl der Asylerstanträge in der Bundesrepublik Deutschland von 50 563 auf 19 164. Details nach Hauptherkunftsländern, Geschlecht und Alter können den nachfolgenden Tabellen entnommen werden. Zu Asylgründen werden keine Statistiken geführt.

In den 27 Staaten der heutigen Europäischen Union sind die Asylanträge insgesamt von etwa 351 000 im Jahr 2003 auf ca. 229 000 im Jahr 2007 zurückgegangen. Die Entwicklung der Asylnzahlen in den einzelnen Staaten der heutigen Europäischen Union und insgesamt kann der nachfolgenden Tabelle

entnommen werden. Detaillierte Daten für die Europäische Union zu Hauptherkunftsländern, Geschlecht, Alter und Asylgrund liegen nicht vor.

Insgesamt sind die Asylzahlen in der gesamten Europäischen Union in dem betrachteten Zeitraum – mit Ausnahme des Jahres 2007 – Jahr für Jahr kontinuierlich gesunken. Die Daten für die Bundesrepublik Deutschland gehen diese Entwicklung im Wesentlichen mit, wobei die Asylzahlen in der Bundesrepublik Deutschland etwas stärker sanken als in der gesamten Europäischen Union. Zudem gingen 2007 die Asylzugangszahlen in der Bundesrepublik Deutschland gegen den Trend der Europäischen Union nochmals geringfügig zurück. Der über den gesamten Zeitraum von 2003 bis 2007 zu betrachtende Rückgang entspricht nicht nur grundsätzlich dem Trend in der Europäischen Union, sondern auch einer langjährigen Entwicklung auf internationaler Ebene. Allerdings können die vorliegenden Daten nicht isoliert bewertet werden. Zum einen sind die Asylzahlen der einzelnen Staaten aufgrund unterschiedlicher Erfassungsmethoden nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. Zum anderen müssten für eine Bewertung auch weitere Faktoren, wie etwa die Anerkennungsquote, einbezogen werden.

2003		2004		2005		2006		2007	
Gesamt darunter:	50 563	Gesamt darunter:	35 607	Gesamt darunter:	28 914	Gesamt darunter:	21 029	Gesamt darunter:	19 164
Türkei	6 301	Türkei	4 148	Serbien und Montenegro	5 522	Irak	2 117	Irak	4 327
Serbien und Montenegro	4 909	Serbien und Montenegro	3 855	Türkei	2 958	Türkei	1 949	Serbien	1 996
Irak	3 850	Russ. Föd.	2 757	Irak	1 983	Serbien und Montenegro	1 828	Türkei	1 437
Russische Föderation	3 383	Vietnam	1 668	Russische Föderation	1 719	Serbien	1 354	Vietnam	987
China	2 387	Iran	1 369	Vietnam	1 222	Russische Föderation	1 040	Russische Föderation	772

Altersgruppen	2003			2004			2005		
	männlich	weiblich	gesamt	männlich	weiblich	gesamt	männlich	weiblich	gesamt
bis unter 16 Jahre	6 074	5 206	11 280	4 218	3 685	7 903	6 925	6 346	13 271
von 16 bis unter 18 Jahre	4 632	987	5 619	2 276	549	2 825	1 172	333	1 505
von 18 bis unter 25 Jahre	10 334	2 907	13 241	6 861	2 158	9 019	3 565	1 342	4 907
von 25 bis unter 30 Jahre	6 144	2 106	8 250	4 547	1 747	6 294	2 582	1 106	3 688
von 30 bis unter 35 Jahre	3 836	1 476	5 312	2 782	1 286	4 068	1 554	788	2 342
von 35 bis unter 40 Jahre	2 101	918	3 019	1 657	789	2 446	886	447	1 333
von 40 bis unter 45 Jahre	1 104	603	1 707	942	475	1 417	483	314	797
von 45 bis unter 50 Jahre	601	361	962	447	256	703	249	165	414
50 Jahre und älter	533	640	1 173	418	514	932	311	346	657
Gesamt	35 359	15 204	50 563	24 148	11 459	35 607	17 727	11 187	28 914

Altersgruppen	2006			2007		
	männlich	weiblich	gesamt	männlich	weiblich	gesamt
bis unter 16 Jahre	4 549	4 103	8 652	3 533	3 005	6 538
von 16 bis unter 18 Jahre	710	219	929	759	209	968
von 18 bis unter 25 Jahre	3 032	1 031	4 063	3 425	950	4 375
von 25 bis unter 30 Jahre	2 059	828	2 887	2 215	775	2 990
von 30 bis unter 35 Jahre	1 266	621	1 887	1 224	568	1 792
von 35 bis unter 40 Jahre	684	389	1 073	669	354	1 023
von 40 bis unter 45 Jahre	396	207	603	370	207	577
von 45 bis unter 50 Jahre	208	148	356	210	138	348
50 Jahre und älter	261	318	579	254	299	553
Gesamt	13 165	7 864	21 029	12 659	6 505	19 164

Asylbewerberzugänge in den Staaten der heutigen EU von 2003 bis 2007						
Staaten – Europäische Union (EU27)	2003	2004	2005	2006	2007	Veränderung 2003 zu 2007
Belgien	16 940	15 357	15 957	11 587	11 115	– 34,4 %
Dänemark	4 593	3 222	2 260	1 918	2 226	– 51,5 %
Deutschland	50 563	35 607	28 914	21 029	19 164	– 62,1 %
Finnland	3 221	3 861	3 574	2 288	1 505	– 53,3 %
Frankreich	61 993	65 614	59 221	39 315	35 207	– 43,2 %
Griechenland <sup>2)</sup>	8 178	4 466	9 050	12 267	25 113	+ 207,1 %
Vereinigtes Königreich	60 047	40 623	30 459	27 849	27 903	– 53,5 %
Irland	7 900	4 766	4 323	4 315	3 985	– 49,6 %
Italien <sup>1)</sup>	13 460	9 720	9 550	10 350	14 050	+ 4,4 %
Luxemburg	1 554	1 577	799	524	426	– 72,6 %
Niederlande	13 402	9 782	12 347	14 465	7 102	– 47,0 %
Österreich	32 364	24 676	22 471	13 350	11 879	– 63,3 %
Portugal	107	107	113	128	223	+ 108,4 %
Schweden	31 355	23 161	17 530	24 322	36 207	+ 15,5 %
Spanien	5 918	5 553	5 047	5 266	7 477	+ 26,3 %
Estland	10	15	10	13	9	– 10,0 %
Lettland	10	7	20	8	34	+ 240,0 %
Litauen	180	140	118	161	116	– 35,6 %
Polen	6 921	8 077	5 436	4 223	7 116	+ 2,8 %
Slowakische Republik	10 323	11 354	3 489	2 871	2 643	– 74,4 %
Slowenien	1 102	1 174	1 596	518	427	– 61,3 %
Tschechische Republik	11 394	5 460	4 021	3 016	1 878	– 83,5 %
Ungarn	2 401	1 600	1 609	2 109	3 419	+ 42,4 %
Malta	568	1 227	1 167	1 272	1 379	+ 142,8 %
Bulgarien	1 549	1 127	822	567	975	– 37,1 %
Rumänien	1 077	661	594	378	659	– 38,8 %
Zypern	4 411	9 859	7 768	4 545	6 789	+ 53,9 %
Summe	351 541	288 793	248 215	208 414	229 026	– 34,9 %

Jahressummen zur besseren Vergleichbarkeit rechnerisch auf Grundlage aller 27 derzeitigen EU-Staaten, unabhängig vom jeweiligen Beitritt; einzelne Zahlenangaben können je nach Quelle geringfügig abweichen. Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

146. Wie vielen Personen nach Herkunftsländern, Geschlecht und Alter wurde wegen welchen Asylgrundes Asyl in Deutschland gewährt?

In den Jahren 2003 bis 2007 hat das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge insgesamt 3 460 Personen als Asylberechtigte nach Artikel 16a GG anerkannt. Details zu Hauptherkunftsstaaten, Geschlecht und Alter können den nachfolgenden Tabellen entnommen werden. Asylgründe werden statistisch nicht erfasst.

Zudem erteilte das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge von 2003 bis 2007 in fast 13 000 Fällen Flüchtlingsschutz nach § 3 Abs. 1 AsylVfG in Verbindung mit § 60 Abs. 1 AufenthG.

Zum Stichtag 31. Dezember 2007 waren im Ausländerzentralregister mehr als 63 000 in Deutschland lebende Ausländer mit einer Asylanerkennung erfasst.

Insgesamt wurden in Deutschland durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge seit 1953 insgesamt fast 274 000 Menschen als Asylberechtigte anerkannt.

2003		2004		2005		2006		2007	
Gesamt darunter:	1 534	Gesamt darunter:	960	Gesamt darunter:	411	Gesamt darunter:	251	Gesamt darunter:	304
Türkei	713	Türkei	389	Serbien und Montenegro	5	Irak	24	Irak	128
Serbien und Montenegro	15	Serbien und Montenegro	4	Türkei	122	Türkei	50	Serbien	0
Irak	148	Russische Föderation	38	Irak	13	Serbien und Montenegro	0	Türkei	19
Russische Föderation	65	Vietnam	1	Russische Föderation	31	Serbien	1	Vietnam	0
China	20	Iran	138	Vietnam	0	Russische Föderation	26	Russische Föderation	15

Jahr		Gesamt	darunter:								
			bis 16 Jahre	16 bis 17 Jahre	18 bis 24 Jahre	25 bis 29 Jahre	30 bis 34 Jahre	35 bis 39 Jahre	40 bis 44 Jahre	45 bis 49 Jahre	über 50 Jahre
2003		1 534	832	50	126	132	133	102	59	47	53
darunter	männlich	826	450	27	60	69	76	49	30	33	32
	weiblich	708	382	23	66	63	57	53	29	14	21
2004		960	488	52	84	78	83	63	47	27	38
darunter	männlich	515	254	26	45	39	41	37	30	17	26
	weiblich	445	234	26	39	39	42	26	17	10	12
2005		411	245	19	22	21	25	30	23	11	15
darunter	männlich	225	124	12	12	14	15	14	17	6	11
	weiblich	186	121	7	10	7	10	16	6	5	4
2006		251	134	5	16	23	26	21	13	4	9
darunter	männlich	147	72	2	10	17	18	14	6	3	5
	weiblich	104	62	3	6	6	8	7	7	1	4

Jahr		darunter:									
		Gesamt	bis 16 Jahre	16 bis 17 Jahre	18 bis 24 Jahre	25 bis 29 Jahre	30 bis 34 Jahre	35 bis 39 Jahre	40 bis 44 Jahre	45 bis 49 Jahre	über 50 Jahre
2007		304	182	15	17	20	21	19	9	6	15
darunter	männlich	161	97	7	9	7	8	12	5	5	11
	weiblich	143	85	8	8	13	13	7	4	1	4
2003 bis 2007		3 460	1 881	141	265	274	288	235	151	95	130
darunter	männlich	1 874	997	74	136	146	158	126	88	64	85
	weiblich	1 586	884	67	129	128	130	109	63	31	45

147. Durch welche bereits umgesetzten oder geplanten Maßnahmen setzt sich die Bundesregierung in welchen Ländern für eine verbesserte Armutsbekämpfung mit dem Ziel, dadurch einen Rückgang der Asylbewerberzahlen zu erreichen, ein?

Jedes Jahr verlassen viele Menschen ihre Heimat, um bessere Lebensbedingungen zu finden. Die deutsche Entwicklungspolitik verfolgt einen breit angelegten Ansatz der Armutsbekämpfung, um diesen Menschen in ihren Heimatländern bessere Perspektiven zu ermöglichen. Dieser Ansatz berücksichtigt die verschiedenen Formen von Armut, die neben geringem Einkommen auch fehlende politische Rechte und wirtschaftliche Teilhabe, Missachtung der Menschenwürde und der Menschenrechte sowie unsichere Lebensbedingungen umfassen.

Der Ansatz der deutschen Entwicklungszusammenarbeit zielt insbesondere auf die Beseitigung dieser strukturellen Armutsursachen ab und trägt damit auch zur Beseitigung wesentlicher Ursachen für Emigrations- und Flüchtlingsbewegungen bei. Er beinhaltet zum Beispiel auch die Förderung von Sicherheit und Frieden sowie guter Regierungsführung auf der Grundlage der Beachtung der Menschenrechte, vor allem in besonders armen und in fragilen Staaten.

148. Wie will die Bundesregierung den besonderen Schutzanforderungen minderjähriger Asylsuchender gewährleisten, wie er in der UN-Kinderrechtskonvention gefordert wird?

Die Bundesrepublik Deutschland erfüllt alle Verpflichtungen, die sich für sie aus dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (VN-Kinderrechtskonvention) ergeben. Dies gilt gerade auch hinsichtlich Artikel 22 der VN-Kinderrechtskonvention. Der intensive Schutz von Flüchtlingskindern wird in Deutschland insbesondere durch das Asylrecht nach Artikel 16a GG und durch eine Schutzgewährung nach der Genfer Flüchtlingskonvention sowie nach den menschenrechtlich und verfassungsrechtlich begründeten Abschiebungsverboten im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes garantiert.

§ 12 AsylVfG, wonach im Asylverfahren handlungsfähig ist, wer das 16. Lebensjahr vollendet hat, stimmt mit den Vorgaben der Konvention überein. Die Konvention begründet keine Verpflichtung, alle Kinder unabhängig von ihrem Alter gleich zu behandeln. Der Grundsatz der Asyلمündigkeit ab 16 Jahren lässt sich mit der besonderen Lage und psychischen Konstitution Minderjähriger vereinbaren.

Bei unzureichender Kenntnis der deutschen Sprache ist von Amts wegen ein Dolmetscher, Übersetzer oder sonstiger Sprachmittler zu bestellen, § 17 AsylVfG. Die besondere Schulung und Sensibilisierung der Sprachmittler sowie

der Sachbearbeiter des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge gewährleisten eine sachgerechte Behandlung auch solcher Einzelfälle, bei denen eine eventuelle Reifeverzögerung vorliegt. Um den Bedürfnissen unbegleiteter Minderjähriger gerecht zu werden, hat das Bundesamt in jeder seiner Außenstellen Mitarbeiter als sonderbeauftragte Asylsachbearbeiter benannt. Diese erhalten rechtliche und psychologische Grund- sowie Aufbauschulungen u. a. mit folgenden Inhalten:

- Internationale Abkommen zum Schutz Minderjähriger, insbesondere VN-Kinderkonvention, sowie die Entschließung des Rates der Europäischen Union vom 26. Juni 1997 betreffend unbegleitete minderjährige Staatsangehörige dritter Länder;
- kinder- und jugendspezifische Fluchtursachen, wie etwa Zwangsrekrutierung als Kindersoldat, Zwangsverheiratung, drohende Genitalverstümmelung bei Mädchen und jungen Frauen, sexuelle Gewalt, Sklaverei, Menschenhandel;
- besondere Berücksichtigung des subsidiären Schutzes nach § 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG;
- Altersbestimmung, kind- und jugendgerechte Gestaltung der Anhörung.

Die Schulungen werden sowohl von eigenen Dozenten des Bundesamts als auch, insbesondere was die kind- und jugendgerechte Gestaltung der Anhörung betrifft, von externen Dozenten geleitet. Die für den Bereich der unbegleiteten Minderjährigen sonderbeauftragten Asylsachbearbeiter tauschen in regelmäßigen Abständen ihre Erfahrungen aus. Durch die speziellen Schulungen sind sie besonders befähigt, die entsprechenden Asylanträge zu bearbeiten. So wird die asylverfahrensrechtliche Anhörung bei minderjährigen Asylsuchenden weniger formal durchgeführt als bei volljährigen; die Asylsachbearbeiter gehen besonders sensibel auf die spezifischen Bedürfnisse Minderjähriger ein. Im Vordergrund steht die behutsame Entwicklung der Gesprächsatmosphäre mit dem Ziel, den Kontakt herzustellen und – im Idealfall – ein Vertrauensverhältnis zu bilden. Das erfordert naturgemäß eine sehr großzügige zeitliche Planung. Dem jungen Menschen soll zu jedem Zeitpunkt der Anhörung deutlich sein, dass er ohne Einschränkung und in allen Einzelheiten seine Fluchtgründe schildern kann.

Bei der Entscheidung über den Asylantrag prüfen die Asylsachbearbeiter insbesondere die asyl- und flüchtlingsrechtliche Relevanz der bereits oben genannten kinder- und jugendspezifischen Fluchtursachen. Die diesbezügliche Rechtslage hat sich durch das Zuwanderungsgesetz vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950) zum 1. Januar 2005 erheblich verbessert, da nunmehr gemäß § 60 Abs. 1 Satz 4 Buchstabe c AufenthG auch eine von nichtstaatlichen Akteuren ausgehende Verfolgung zur Anerkennung führen kann. So werden Kindersoldaten insbesondere auch von nichtstaatlichen Rebellengruppen rekrutiert. Auch weibliche Genitalverstümmelung erfolgt weitgehend im nichtstaatlichen Bereich. Besonderes Augenmerk wird zudem auf die umfassende Prüfung des subsidiären Schutzes nach § 60 Abs. 7 AufenthG gelegt. Danach wird bei einer erheblichen konkreten Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit, die im Falle der Rückkehr in den Herkunftsstaat droht, ein Abschiebungsverbot festgestellt. Von einer derartigen Gefahr sind häufig solche unbegleiteten Minderjährige betroffen, die im Heimatland weder Angehörige haben noch Aussicht auf Betreuung in Waisenhäusern oder ähnlichen Einrichtungen.

Darüber hinaus ist mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe vom 8. September 2005 (BGBl. I S. 2729) die Inobhutnahme unbegleiteter minderjähriger Ausländer für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verbindlich geregelt worden. Damit wird grundsätzlich anerkannt, dass das Wohl eines einreisenden Kindes oder Jugendlichen gefährdet ist, wenn sich keine Personensorge- oder Erziehungsberechtigten in Deutschland befinden.

Während seiner Unterbringung soll mit dem Kind oder Jugendlichen ein Clearingverfahren durchgeführt werden, § 42 Abs. 2 SGB VIII. Hierzu gehört die Klärung, ob eine Rückkehr in das Heimatland ohne erhebliche Gefahren insbesondere mit Blick auf das Kindeswohl möglich ist, ob eine Familienzusammenführung in einem Drittland in Frage kommt, ob ein Asylantrag gestellt oder ein Bleiberecht aus humanitären Gründen angestrebt werden soll. Dabei sind entsprechend kompetente Stellen mit einzubeziehen. Ferner muss im Rahmen der Inobhutnahme der erzieherische Bedarf des Kindes oder Jugendlichen ermittelt und geprüft werden, ob im weiteren Verlauf Jugendhilfeleistungen der Hilfe zur Erziehung erforderlich sind. Das Jugendamt hat des Weiteren unverzüglich die Bestellung eines Vormunds oder Pflegers für das Kind bzw. den Jugendlichen zu veranlassen, § 42 Abs. 3 Satz 4 SGB VIII. Dieser ist an den Entscheidungen über weiterführende Hilfen maßgeblich zu beteiligen. Die Inobhutnahme kann erst beendet werden, wenn der weitere Verbleib des Kindes bzw. Jugendlichen geklärt ist.

149. Welche neuen Formen der politischen Verfolgung staatlicher, mittelbar staatlicher und nichtstaatlicher Art sind der Bundesregierung bekannt, und welche Konsequenzen zieht sie für welche dieser Fälle aus welchen Gründen im Hinblick auf eine mögliche Anerkennung als Asylgründe?

Seit mit dem Zuwanderungsgesetz vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950, 1971) auch die nichtstaatliche Verfolgung in den Regelungsbereich des § 60 Abs. 1 AufenthG aufgenommen wurde, haben im Flüchtlingsrecht im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention die mittelbar staatliche und die quasistaatliche Verfolgung als Prüfkriterien an Bedeutung verloren. Seitdem ist auch in Fällen, in denen vorher wegen mangelnder Staatlichkeit der Verfolgung eine Ablehnung ergehen musste, eine positive Entscheidung zum Flüchtlingsschutz möglich. Insbesondere von folgenden nichtstaatlichen Akteuren kann nach der neuen Rechtslage unter dem Gesichtspunkt der nichtstaatlichen Verfolgung grundsätzlich eine im Rahmen des § 60 Abs. 1 Satz 4 Buchstabe c AufenthG beachtliche Verfolgung ausgehen: von Angehörigen ethnischer oder religiöser Gruppen, von Parteien, von Warlords und Lokalkommandanten, von Rebellen oder Bürgerkriegsparteien. Relevant im Rahmen des § 60 Abs. 1 Satz 4 Buchstabe c AufenthG ist weiterhin eine Situation, bei der dem Flüchtling eine Tötung wegen Verletzung der Ehre, sexuelle Gewalt, Genitalverstümmelung, Zwangsverheiratung (insbesondere Kinderheirat), Sklaverei oder Menschenhandel (insbesondere Frauenhandel) droht.

Ob die neuere Entwicklung des Flüchtlingsrechts möglicherweise Ausstrahlungswirkung auf Artikel 16a GG hat, ist derzeit nicht absehbar; insoweit wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beobachten sein.

- XXII. Artikel 19 Abs. 4 sowie Artikel 101, 103 und 104 GG – Rechtsweggarantie, Justizgrundrechte

150. Welche Änderungen bei der Prozesskostenhilfe plant die Bundesregierung aus welchen Gründen, und inwiefern stellt sie dabei sicher, dass für jedermann unabhängig von seiner finanziellen Lage die Möglichkeit auf Rechtsdurchsetzung erhalten bleibt?

Dem Deutschen Bundestag liegt ein Gesetzentwurf des Bundesrates für ein Gesetz zur Begrenzung der Aufwendungen für die Prozesskostenhilfe vor (Bundestagsdrucksache 16/1994), der im Rechtsausschuss beraten wird. Die Bundesregierung hat zu diesem Gesetzentwurf im Juni 2006 Stellung genommen (a. a. O. S. 38–44). Die Vorschläge, die einem Missbrauch vorbeugen und die das Verfahren verbessern sollen, sieht die Bundesregierung überwiegend als sinnvoll an. Die Vorschläge zur stärkeren Eigenbeteiligung werden von der Bundesregierung

zumindest in ihrer Gesamtheit abgelehnt. Sie sind jedenfalls in ihrer kumulativen Wirkung verfassungsrechtlich bedenklich, da sie eine Partei von der Beschreitung des Rechtswegs abhalten können.

Der Gesetzentwurf wurde von der Föderalismuskommission II aufgegriffen. In dem Eckpunktepapier der Vorsitzenden vom 23. Juni 2008 (Kommissionsdrucksache 128) heißt es hierzu, dass eine Arbeitsgruppe einen Vorschlag entwickeln solle, mit welchen Maßnahmen Fehlentwicklungen in der Prozesskostenhilfe abgeholfen werden könne (zum Beispiel Verbesserung des Verfahrens, Vorbeugen gegen Missbrauch). Der weitere Veränderungsbedarf bei der Prozesskostenhilfe, insbesondere eine höhere Eigenbeteiligung des Prozesskostenhilfeempfängers, sei zwischen Bund und Ländern streitig. Die Arbeitsgruppe solle prüfen, ob in Einzelaspekten dennoch Konsens erzielt werden könne. Die Beratungen zu diesem Punkt sind noch nicht abgeschlossen.

151. Welche Bundesländer haben nach Kenntnis der Bundesregierung bereits Jugendstrafvollzugsgesetze erlassen, und inwiefern werden dabei die Vorgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Mai 2006 (Az. 2 BvR 1673/04 und 2 BvR 2402/04) erfüllt?

Gesetze zur Regelung des Jugendstrafvollzuges sind in allen Ländern erlassen worden. Ob sie die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erfüllen, betrifft die Gesetzgebungskompetenz der Länder und damit einen Bereich, zu dem die Bundesregierung nicht Stellung nimmt.

152. Wie lang ist die Prozessdauer durchschnittlich in welchen Gerichtsbarkeiten, und welche Gefahren sieht die Bundesregierung hierin für die tatsächliche Möglichkeit der Menschen, ihre Rechte durchzusetzen sowie für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Rechtsstaat?

Die durchschnittlichen Erledigungszeiten in den verschiedenen Gerichtsbarkeiten und Instanzen können nur angegeben werden, soweit die Justizgeschäftsstatistiken entsprechende Daten ausweisen:

Die Erledigungszeiten der ordentlichen Gerichtsbarkeit, der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Finanzgerichtsbarkeit mit Ausnahme der jeweiligen obersten Bundesgerichte und der Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit werden vom Statistischen Bundesamt jährlich im Internet veröffentlicht (<http://www.destatis.de> unter Services, Publikationen, Fachveröffentlichungen, Rechtspflege, Justizgeschäftsstatistiken). Die jüngsten Daten des Bundesamts haben den Stand des Jahres 2006, im Bereich einiger Familiensachen (Sorgerechtsverfahren, Umgangsverfahren, Verfahren betreffend den Ehegattenunterhalt und Verfahren betreffend den Verwandtenunterhalt) den Stand des Jahres 2005.

Die Erledigungszeiten der Sozialgerichtsbarkeit einschließlich des Bundessozialgerichts finden sich in der Broschüre „Ergebnisse der Statistik der Sozialgerichtsbarkeit“, die das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zuletzt für das Jahr 2006 herausgegeben hat. Ab dem Jahr 2007 wird die Sozialgerichtsbarkeit in die Erhebung des Statistischen Bundesamts einbezogen; Daten liegen noch nicht vor.

In der Arbeitsgerichtsbarkeit werden nicht die durchschnittlichen Verfahrensdauern ermittelt, sondern lediglich Angaben dazu, wie viel Prozent der erledigten Verfahren bestimmte Mindest- bzw. Höchstdauern aufweisen. Diese Geschäftszahlen veröffentlicht das Bundesministerium für Arbeit und Soziales jährlich im Internet, zuletzt für das Jahr 2006 (siehe <http://www.bmas.de> unter Arbeitsrecht, Statistiken). Ab dem Jahr 2007 wird die Arbeitsgerichtsbarkeit ebenfalls in die Erhebung des Statistischen Bundesamts einbezogen; Daten liegen auch hier noch nicht vor.

In der Geschäftsstatistik des Bundesgerichtshofs wird wie in der Arbeitsgerichtsbarkeit verfahren (siehe <http://www.bundesgerichtshof.de> unter Der BGH, Statistik). Auch hier wird keine durchschnittliche Prozessdauer ermittelt.

Die Erledigungszeiten des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesfinanzhofs ergeben sich aus den jeweiligen Jahresberichten der Gerichte, die mit Stand 2007 vorliegen (siehe auch <http://www.bundesfinanzhof.de> unter Jahresberichte).

Erledigungszeiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, die nicht in der Statistik der Familiengerichte erfasst werden, sind der Bundesregierung nicht bekannt. Jährliche bundesweite Erhebungen hierzu gibt es nicht.

Eine Auswahl der wichtigsten verfügbaren Erledigungszeiten ist in der nachfolgenden Tabelle zusammengefasst:

Gerichtszweig	Gliederung	Verfahrensart	Monate
ordentliche Gerichtsbarkeit	Zivilsachen	Amtsgerichte (Stand: 2006)	4,5
		Landgerichte – erstinstanzliche Verfahren (Stand: 2006)	8,0
		Landgerichte – Berufungen (ab Eingang in Berufungsinstanz; Stand: 2006)	5,3
		Oberlandesgericht – Berufungen (ab Eingang in Berufungsinstanz; Stand: 2006)	7,3
	Straf- und Bußgeldsachen	Amtsgerichte – Strafverfahren (Stand: 2006)	4
		Amtsgerichte – Bußgeldsachen (Stand: 2006)	2,7
		Landgerichte – erstinstanzliche Strafverfahren (Stand: 2006)	6,3
		Landgerichte – Berufungen in Strafverfahren (ab Eingang in der Berufungsinstanz; Stand: 2006)	4,1
		Oberlandesgerichte – erstinstanzliche Strafverfahren (Stand: 2006)	9
		Oberlandesgerichte – Revisionen in Strafverfahren (ab Eingang in Revisionsinstanz; Stand: 2006)	1,5
		Oberlandesgerichte – Rechtsbeschwerden in Bußgeldsachen inkl. Anträge auf Zulassung (ab Eingang in Rechtsmittelinstanz; Stand: 2006)	1,4
	Familiensachen	Amtsgerichte, Eheverfahren (Stand: 2006)	10,1
		Amtsgerichte, Sorgerechtsverfahren (Stand: 2005)	7,1
Amtsgerichte, Umgangsverfahren (Stand: 2005)		6,8	
Amtsgerichte, Verfahren betreffend den Ehegattenunterhalt (Stand: 2005)		9,5	
Amtsgerichte, Verfahren betreffend den Verwandtenunterhalts (Stand: 2005)		7,3	
Oberlandesgerichte – Rechtsmittel (ab Eingang in Rechtsmittelinstanz; Stand: 2006)		5,0	
Verwaltungsgerichtsbarkeit	Verwaltungsgerichte – Hauptverfahren (Stand: 2006)	14	
	Verwaltungsgerichte – vorläufiger Rechtsschutz ohne Numerus-Clausus-Sachen (Stand: 2006)	2,2	
	Oberverwaltungsgerichte – erstinstanzliche Hauptverfahren (Stand: 2006)	15,4	
	Oberverwaltungsgerichte – Rechtsmittel in der Hauptsache (ab Eingang in Rechtsmittelinstanz; Stand: 2006)	8,4	
	Oberverwaltungsgerichte – Beschwerden ohne Numerus-Clausus-Sachen (ab Eingang in Rechtsmittelinstanz; Stand: 2006)	3	
	Bundesverwaltungsgericht – erstinstanzliche Sachen (Stand: 2007)	8,7	
	Bundesverwaltungsgericht – Revisionen ohne Normenkontrollverfahren (ab Eingang in Revisionsinstanz; Stand: 2007)	9,5	
	Bundesverwaltungsgericht – Beschwerden ohne Normenkontrollverfahren (ab Eingang in Rechtsmittelinstanz; Stand: 2007)	3,9	
Sozialgerichtsbarkeit	Sozialgerichte – Hauptverfahren (Stand: 2006)	13,3	
	Landessozialgerichte – Berufungen (ab Eingang in Berufungsinstanz; Stand: 2006)	14	
	Bundessozialgericht (ab Eingang in Rechtsmittelinstanz; Stand: 2006)	10	
Finanzgerichtsbarkeit	Finanzgerichte (Stand: 2007)	18,5	
	Bundesfinanzhof (ab Eingang in Rechtsmittelinstanz; Stand: 2007)	9	

Die Bundesregierung teilt die in der Kleinen Anfrage der Fraktion der FDP „Rechtsschutz gegen überlange Verfahren bei Gericht“, auf Bundestagsdrucksache 16/7558, geäußerte Einschätzung, dass die Dauer der Gerichtsverfahren in Deutschland, im europäischen Vergleich gesehen, zufriedenstellend ist. Sie geht daher davon aus, dass in diesem Zusammenhang das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den deutschen Rechtsstaat nicht gefährdet ist.

153. Wie beurteilt die Bundesregierung die Entwicklung insbesondere in den Verwaltungsgerichten, dass die Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes in vielen Fällen aufgrund der sehr langen Dauer bis zur Entscheidung in der Hauptsache quasi die Hauptverhandlung bereits ersetzen, da ansonsten keine Chance auf Rechtsdurchsetzung in angemessener Zeit besteht?

Eine Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutz, die rechtlich oder faktisch die Entscheidung in der Hauptsache vorwegnimmt, ist grundsätzlich ausgeschlossen. Im Hinblick auf Artikel 19 Abs. 4 GG gilt dieses Verbot aber nicht, wenn eine bestimmte Regelung im vorläufigen Rechtsschutz zur Gewährung eines effektiven Rechtsschutzes notwendig ist, weil die sonst zu erwartenden Nachteile für den Antragsteller unzumutbar und im Hauptsacheverfahren nicht zu beseitigen sind (zum Beispiel BayVGH, NVwZ-RR 1990, 478). In derartigen Eilverfahren erhöht sich die Prüfungsdichte des Gerichts zwangsläufig. Denn soweit hier die Entscheidung von den Erfolgsaussichten in der Hauptsache abhängt, sind die Verwaltungsgerichte aus Verfassungsgründen gehalten, vorläufigen Rechtsschutz nicht ohne eine „eingehende Prüfung der Sach- und Rechtslage“ zu versagen (BVerfG, NVwZ 1997, 479).

Zu den vorgenannten verfassungsrechtlich begründeten Ausnahmefällen hat die Rechtsprechung eine umfangreiche Kasuistik entwickelt. So ist etwa im beamtenrechtlichen Konkurrentenstreit um eine Beförderungsstelle ein Rechtsschutz des Konkurrenten grundsätzlich nicht möglich, wenn der ausgewählte Bewerber ernannt worden ist. Aus diesem Grunde kann der Konkurrent Rechtsschutz in der Regel nur im Eilverfahren nach § 123 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) erlangen (BVerwGE 80, 127, 129 f.). Dies ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (BVerfG, DVBl 1989, 1247, 1248). Allerdings müssen die Verwaltungsgerichte – wie vorstehend ausgeführt – aus Verfassungsgründen beachten, dass dann bereits im Eilverfahren „erforderlichenfalls unter eingehender tatsächlicher und rechtlicher Prüfung des im Hauptverfahren geltend gemachten Anspruchs“ zu entscheiden ist (BVerfG, DVBl. 2003, 1524).

In anderen Fallgestaltungen kommt es für die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes auch darauf an, in welchem Zeitrahmen dem angerufenen Verwaltungsgericht ein Abschluss des Verfahrens in der Hauptsache möglich wäre. In der Praxis wird beispielsweise geprüft, ob zu diesem Zeitpunkt Rechtsschutz aufgrund des Ablaufs eines Termins zu spät kommen würde (VGH Kassel, Beschluss vom 12. Dezember 1985, 2 TG 2397/85, in JURIS) oder die von der Entscheidung in der Hauptsache abhängende wirtschaftliche Existenz des Antragstellers bereits nachhaltig gefährdet wäre (VGH Kassel, NVwZ-RR 1996, 325 f.). Insofern kann zwischen der Frage, ob eine Vorwegnahme der Hauptsache im Eilverfahren geboten ist, und der wahrscheinlichen Dauer des Hauptsacheverfahrens ein Zusammenhang bestehen. Allerdings ist in diesen Fällen nicht auf eine durchschnittliche Verfahrensdauer des Gerichts oder des Spruchkörpers bis zum Erlass eines Urteils abzustellen. Maßgeblich sind vielmehr die Umstände des Einzelfalls und die konkret erforderliche Dauer.

Alle angesprochenen Verfahrensgestaltungen im vorläufigen Rechtsschutz der Verwaltungsgerichte dienen also dem vom Bundesverfassungsgericht geforderten Grundrechtsschutz. Sie sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht

Beleg für eine Entwicklung in der Rechtsprechung, die ursächlich auf die durchschnittlichen, in den Statistiken ausgewiesenen Bearbeitungszeiten zurückzuführen ist.

154. Wie bewertet die Bundesregierung die durchschnittliche Dauer der Untersuchungshaft in Deutschland im Licht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesverfassungsgerichts?

Nach Artikel 5 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 EMRK hat jede Person, die durch die Anordnung von Untersuchungshaft von einer Freiheitsentziehung im Sinne des Artikels 5 Abs. 1 Satz 2 Buchstabe c EMRK betroffen ist, Anspruch auf ein Urteil innerhalb angemessener Frist oder auf Entlassung. Unter anderem hieraus folgt, dass Strafverfahren, in denen Untersuchungshaft angeordnet ist, besonders beschleunigt zu bearbeiten sind.

Auf die besondere Bedeutung des Beschleunigungsgebotes und die Folgen seiner Nichtbeachtung wird von der Rechtsprechung – u. a. des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesverfassungsgerichts, aber zum Beispiel auch des Bundesgerichtshofs und der für die Haftprüfung nach den §§ 121, 122 StPO zuständigen Oberlandesgerichte – immer wieder hingewiesen. Erforderlichenfalls ordnen die Gerichte auch die Entlassung des Beschuldigten an.

Das besondere Beschleunigungsgebot ist den Strafverfolgungsbehörden bewusst und erfährt bei deren Arbeit entsprechende Beachtung. In welcher Frist ein Strafverfahren trotz größtmöglicher Bemühung um seine Beschleunigung abgeschlossen werden kann, ist jedoch stets eine Frage des Einzelfalls, weshalb eine Beurteilung der Dauer der Untersuchungshaft anhand statistischer Daten über ihre durchschnittliche Dauer nicht möglich ist.

### XXIII. Artikel 38 GG – Wahlrecht

155. Will die Bundesregierung aus welchen Gründen das Wahlalter allgemein auf 16 Jahre senken, und wie bewertet sie entsprechende Änderungen des Wahlalters auf Länderebene für Kommunalwahlen?

Die Bundesregierung plant keine allgemeine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre.

Das Thema wird in der Öffentlichkeit seit einigen Jahren diskutiert. So hat die Bundesregierung die Gründe, die gegen eine Herabsenkung sprechen, 1997 in der Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Kinder sind unsere Zukunft – Beteiligungsmöglichkeiten junger Menschen in unserer Gesellschaft“, erläutert (Bundestagsdrucksache 13/7597, S. 14 f.). Diese Gründe bestehen fort; vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Jugendliche in Deutschland: Perspektiven durch Zugänge, Teilhabe und Generationengerechtigkeit“ (Bundestagsdrucksache 16/4818, S. 45).

Verfassungsrechtlich ist seit jeher anerkannt, dass die Ausübung des Wahlrechts an ein Mindestalter geknüpft werden darf (BVerfGE 36, 139, 141). Das Grundgesetz selbst legt seit 1970 die Altersgrenze auf 18 Jahre fest, Artikel 38 Abs. 2 GG.

Die gleiche Altersgrenze gilt in zahlreichen anderen Rechtsgebieten. Dabei wird jeweils Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene Entwicklung von Jugendlichen genommen; vielfach sollen Jugendliche insbesondere davor geschützt

werden, sich für ihre Entscheidungen oder ihr Tun in gleicher Weise verantworten zu müssen, wie dies für Erwachsene gilt.

Im Zivilrecht erlangen 18-Jährige die Volljährigkeit, § 2 BGB, damit die Geschäftsfähigkeit, § 106 BGB, und die volle Deliktsfähigkeit, § 828 Abs. 3 BGB. Das Strafrecht behandelt 18-Jährige nicht mehr als Jugendliche, sondern als Heranwachsende, § 1 Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes (JGG), so dass Jugendstrafrecht nur noch unter den Voraussetzungen des § 105 JGG angewendet wird. Auch beim Jugendschutzgesetz, beim Jugendarbeitsschutzgesetz sowie bei weiteren Bestimmungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes endet der besondere Schutz mit dem 18. Lebensjahr.

Wenn Jugendliche einerseits – zu Recht – wegen ihrer noch nicht abgeschlossenen Entwicklung geschützt werden, wenn dieser Schutz – zu Recht – auch eine geringere Verantwortlichkeit für eigenes Tun und Wollen beinhaltet, wäre es ein Wertungswiderspruch, Jugendlichen andererseits bereits eine vollständige Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen zu gewähren. Wer für den Abschluss eines Kauf-, Miet- oder Darlehensvertrags die Zustimmung der Sorgeberechtigten bedarf, dem kann die Rechtsordnung nicht andererseits bereits die Befugnis einräumen, über grundsätzliche politische Fragen des Staates mitzuentscheiden.

Kommunen sind Körperschaften mit Selbstverwaltung, keine Staaten. Wieweit die Gründe gegen eine Herabsetzung des Wahlalters auch für Kommunalwahlen gelten, fällt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder; die Bundesregierung nimmt hierzu nicht Stellung.

156. Sieht die Bundesregierung in der sinkenden Wahlbeteiligung welche Gefahren für die Demokratie, die Legitimation der Parlamente und die Akzeptanz demokratischer Entscheidungen und der verfassungsgemäßen Grundlagen des Staates?

Falls ja, warum, und was wird sie dagegen tun?

Falls nein, warum nicht?

Die Wahlbeteiligung bei Bundestagswahlen liegt, trotz leicht rückläufiger Tendenz bei den beiden letzten Wahlen, auf einem Niveau, das die angesprochenen Gefahren von vornherein ausschließt. Darüber hinaus wird das Demokratieprinzip sowie die demokratische Legitimation staatlicher Institutionen grundsätzlich nicht beeinträchtigt, wenn Bürgerinnen und Bürger von ihrem Wahlrecht freiwillig keinen Gebrauch machen. In Anbetracht des Wesens einer Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes ist gleichwohl eine möglichst große Partizipation des Wahlvolkes anzustreben. Die Bundesregierung wirbt daher, außer durch entsprechende Öffentlichkeitsarbeit bei Wahlen auf Bundesebene, vor allem mit Maßnahmen der politischen Bildung dafür, dass die Wahlberechtigten an Wahlen auf allen Ebenen teilnehmen. Sie sieht im Wahlrecht sowie in der Wahlorganisation keine Ursachen für eine Wahlenthaltung. Letztlich ist es vorrangig Aufgabe der sich zur Wahl stellenden Parteien sowie Bewerberinnen und Bewerber, die Wahlberechtigten zu einer Stimmabgabe zu motivieren.

157. Wie beurteilt die Bundesregierung die zunehmende Verlagerung von Entscheidungen bzw. deren Vorbereitung in außerparlamentarische Gremien, die von der Exekutive eingesetzt werden, im Hinblick auf die Grundlage der Demokratie, dass wesentliche Entscheidungen von den gewählten Parlamentariern getroffen und im Parlament diskutiert werden müssen?

158. Wie beurteilt die Bundesregierung die in Deutschland festzustellende zunehmende Kompetenzverlagerung vom Parlament auf die Exekutive im Hinblick darauf, dass nicht die Regierung, sondern das Parlament vom Volk gewählt ist?

Die Fragen 157 und 158 werden wegen ihres inhaltlichen Zusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Tätigkeit der Beauftragten und Kommissionen der Bundesregierung intendiert keine Beschneidung der Zuständigkeiten des Deutschen Bundestages. Die Beauftragten und Kommissionen unterstützen die Bundesregierung bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben innerhalb des Kompetenzrahmens, den das Grundgesetz der Exekutive vorgibt. Eine Verlagerung von Zuständigkeiten des Parlaments auf die Exekutive ist damit nicht verbunden.

Die Tätigkeit der Beauftragten und Kommissionen der Bundesregierung unterliegt ebenso wie das Handeln der Exekutive insgesamt der parlamentarischen Kontrolle nach den allgemein anerkannten Grundsätzen. Das Parlament kann anhand von Tätigkeitsberichten und Stellungnahmen der Beauftragten und Kommissionen nachvollziehen, welche Schwerpunkte die Bundesregierung, ihre Beauftragten und Kommissionen bei ihrer Arbeit setzen und welche Ergebnisse sie in konkreten Politikfeldern erzielt haben.

159. Wird sich die Bundesregierung aufgrund welcher Erwägungen für welche Elemente der direkten Demokratie auf Bundesebene mit welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen einsetzen?

Die Bundesregierung verweist auf ihre Antwort zu Frage 42 der Großen Anfrage der Fraktion der FDP „Prüfplanung der Bundesregierung aufgrund des Koalitionsvertrags in der 16. Legislaturperiode“ (Bundestagsdrucksache 16/2468, S. 22).

Der Koalitionsvertrag vom 11. November 2005 sieht unter B VI 8 vor, zur Stärkung der Bürgergesellschaft die Einführung von Elementen der direkten Demokratie zu prüfen. Dieser Prüfauftrag richtet sich zunächst an die Koalitionsfraktionen des Deutschen Bundestages. Da die Einführung von Elementen direkter Demokratie auf Bundesebene die rechtliche Stellung des Deutschen Bundestages berührt, pflegt dieser das Thema traditionell als eine Angelegenheit des Parlaments zu behandeln. Die Bundesregierung greift deshalb Überlegungen und Initiativen aus dem parlamentarischen Raum zu diesem Bereich nicht vor.

160. Wird sich die Bundesregierung gemeinsam mit den Bundesländern für ein kommunales Wahlrecht für Ausländer ohne deutsche Staatsangehörigkeit einsetzen?

Falls ja, warum und welche konkreten Schritte sind wann geplant, und an welche Bedingungen wäre ein aktives Wahlrecht geknüpft?

Falls nein, warum nicht?

Die Einführung eines kommunalen Wahlrechts für Ausländer setzt eine Änderung von Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG voraus (BVerfGE 83, 37, 59); hierfür wäre die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates erforderlich. Angesichts dieser qualifizierten Mehrheitsanforderungen wäre für die Einführung eines kommunalen Ausländerwahlrechts ein parteiübergreifender Konsens erforderlich. Ein solcher Konsens ist derzeit nicht absehbar.

161. Welche Auffassung vertritt die Bundesregierung hinsichtlich des Wahlrechts für EU-Ausländer bzw. für Nicht-EU-Ausländer auf Landes- oder Bundesebene?

Die Einführung eines Wahlrechts für Unionsbürger und Ausländer aus Nicht-EU-Staaten auf Landes- und Bundesebene ist nach Kenntnis der Bundesregierung bisher in der aktuellen politischen Debatte nicht gefordert worden. Sie würde vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erhebliche verfassungsrechtliche Fragen aufwerfen. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass das Wahlrecht, durch dessen Ausübung das Volk in erster Linie die ihm zukommende Staatsgewalt wahrnimmt, nach der Konzeption des Grundgesetzes die Eigenschaft als Deutscher voraussetzt (BVerfGE 83, 37, 50–52; BVerfGE 83, 60, 71–76).

#### XXIV. Verhältnis der Staatsziele zu den Grundrechten

162. Inwiefern bezieht die Bundesregierung die in den Staatszielen nach Artikel 20a des Grundgesetzes formulierten Schutzpflichten des Staates für Umwelt und Tiere in die Prüfung von Grundrechtseingriffen ein?

Die Bundesregierung bezieht Artikel 20a GG überall dort in die Prüfung von Grundrechtseingriffen ein, wo Anlass dafür besteht. In Betracht kommt dies vor allem bei Gesetzen zum Umwelt- oder Tierschutz.

Das Verhältnis zwischen Staatszielbestimmung und Grundrechten ist dabei allerdings komplex. Staatszielbestimmungen sind bindende Verfassungsnormen, vermitteln für sich allein aber keine subjektiv-öffentlichen Rechte. Der Ausgleich zwischen den Grundrechten und der Staatszielbestimmung ist immer im Einzelfall durch Güterabwägung herzustellen.

Dabei kann Artikel 20a GG grundrechtsbeschränkende Wirkung haben, insbesondere als verfassungsimmanente Schranke schrankenlos gewährter Grundrechte. Allerdings besteht zwischen der Staatszielbestimmung und den Grundrechten eine Wechselbeziehung, so dass Artikel 20a GG seinerseits durch die Grundrechte beschränkt wird. In anderen Fällen kann Artikel 20a GG grundrechtserweiternde Wirkung haben, nämlich dann, wenn Ziele des Umwelt- oder Tierschutzes mit individualrechtlichen Interessen gleichlaufen.

163. Plant die Bundesregierung die Einführung weiterer Staatsziele wie beispielsweise Kultur und Sport ins Grundgesetz?

Falls ja, warum?

Falls nein, warum nicht?

Neue Staatszielbestimmungen, die sich auf die Kultur oder den Sport beziehen, sind nicht erforderlich, um die genannten Bereiche tatsächlich nachhaltig zu fördern. Dass die Bundesrepublik Deutschland „Kulturstaat“ ist und sein muss, ist auch ohne ausdrückliche Staatszielbestimmung anerkannt und gesichert (BVerfGE 10, 20, 36 f.; 36, 321, 331; 81, 108, 116). Entsprechendes gilt für die gesellschaftliche Funktion des Sports (BVerfGE 97, 228, 257). Die Bundesregierung plant derzeit keine Einführung weiterer Staatsziele.

164. Welche Auswirkungen auf welche Grundrechte hätten nach Auffassung der Bundesregierung die Staatsziele Kultur und Sport?

Zu den allgemeinen Grundsätzen der Wirkung von Staatszielbestimmungen wird auf die Beantwortung der Frage 162 verwiesen. Auf welche Grundrechte Staatszielbestimmungen für Kultur und Sport Auswirkungen hätten, kann nicht allgemein beantwortet werden, sondern hängt vom Regelungsinhalt der einfachgesetzlichen Regelungen ab, die der Verwirklichung der genannten Staatsziele dienen würden.

165. Sieht die Bundesregierung aus jeweils welchen Gründen die ins Grundgesetz eingeführten Staatsziele Umwelt- und Tierschutz als Erfolg für die jeweiligen Schutzgüter an, insbesondere unter Berücksichtigung von deren Konkurrenz zu welchen Grundrechten?

Wie in der Antwort zu Frage 162 erläutert, verschafft die ausdrückliche Verankerung im Grundgesetz dem Umwelt- oder dem Tierschutz zwar keinen Vorrang vor konkurrierenden Grundrechten. Es muss jedoch, wie bei jedem Ausgleich widerstreitender Verfassungsgüter eine Abwägung im Einzelfall stattfinden. Durch die ausdrückliche Erwähnung im Grundgesetz wird die Berücksichtigung des Umwelt- und Tierschutzes im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung sichergestellt; dort ist jeweils ihrem Stellenwert Rechnung zu tragen.

166. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass das Grundgesetz mit Ausnahme des Staatsziels Umweltschutz keine Bestimmungen vorsieht, die die Rechte künftiger, also noch nicht geborener Generationen vor heutigen Maßnahmen des Staates schützt, und hält sie es daher für sinnvoll, den Schutz der Interessen künftiger Generationen über den Umweltschutz hinaus in die Staatszielbestimmungen aufzunehmen?

Falls ja, warum?

Falls nein, warum nicht?

Die Frage geht einerseits von falschen Voraussetzungen aus; andererseits übersieht sie, dass der Schutz der Interessen künftiger Generationen im Grundgesetz bereits umfassend verankert ist.

Eine falsche Voraussetzung liegt der Frage insoweit zugrunde, als die Regelung zum Staatsziel Umweltschutz, Artikel 20a GG, bei genauem Lesen keine „Rechte künftiger, also noch nicht geborener Generationen“ behandelt. Vielmehr geht es hier darum, dass der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere schützt; dies geschieht „auch in Verantwortung“ für die künftigen Generationen.

Auf der anderen Seite trifft es nicht zu, dass das Grundgesetz den Schutz der Interessen künftiger Generationen nur und erst in Artikel 20a GG thematisieren würde. Vielmehr steht das gesamte Grundgesetz unter der Präambel, dass das deutsche Volk es sich „im Bewusstsein der Verantwortung vor Gott und den Menschen“ gegeben hat. Diesen Anfang haben die Mütter und Väter des Grundgesetzes als überzeitliche Perspektive verstanden. Die erwähnte Verantwortung vor den Menschen konnte sich daher nie auf die Menschen des Jahres 1949 oder 1990, auch nicht auf die jeweils lebende Generation beschränken. Gemeint und für das gesamte Grundgesetz maßgeblich ist vielmehr eine Verantwortung auch gegenüber allen künftig lebenden Menschen.

167. Welche unmittelbare oder mittelbare Bindungswirkung entfalten die bestehenden Staatsziele bzw. die möglicherweise zu schaffenden Staatsziele im Bezug auf Gesetzgebung und Verwaltungspraxis oder private Rechtsverhältnisse, und inwiefern verbessern sich welche subjektiven Rechte welches Personenkreises durch die Aufnahme von Staatszielen in das Grundgesetz?

Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen mit rechtlich bindender Wirkung, die der Staatstätigkeit die fortdauernde Beachtung oder Erfüllung bestimmter sachlich umschriebener Aufgaben vorschreiben (vgl. Bundesminister des Innern/Bundesminister der Justiz (Hrsg.), Bericht der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, 1983, S. 20, Rn. 7). Sie richten sich an den Gesetzgeber, die Verwaltung und die Rechtsprechung. Staatszielbestimmungen heben die benannte Staatsaufgabe aus dem weiten Kreis staatlicher Aufgaben hervor und setzen damit Prioritäten.

Staatszielbestimmungen sind objektivrechtliche Verfassungsnormen. Sie verpflichten die Staatsorgane, begründen jedoch aus sich heraus keine subjektiven Rechte für Bürger. Für die Staatsorgane bedeutet diese objektivrechtliche Verpflichtung, dass sie ihr Handeln daran ausrichten haben und dass sie bei der Rechtsanwendung die in der Staatszielbestimmung liegende Wertentscheidung berücksichtigen müssen. Bei der Rechtsanwendung entfalten die Staatsziele ihre Wirkung insbesondere über die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie über Ermessensnormen.



