

THE BALTIC-GERMAN EXCHANGE 1997

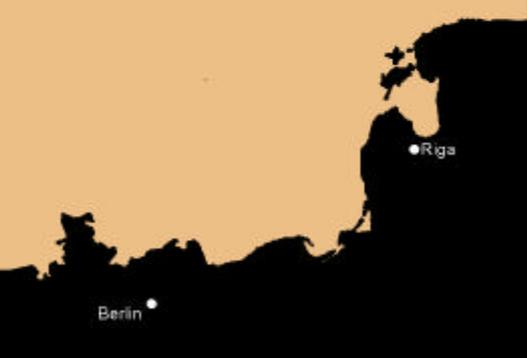
Abschottung und Integration

Deutschland und Lettland
auf dem Weg ins nächste Jahrtausend

20. März bis 3. April 1997 in Riga und Berlin

BGEx 1997

COOPERATION FOR PEACE - HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

A silhouette map of Europe is shown in the bottom right corner. Two dots mark the locations of Riga and Berlin. The dot for Riga is labeled 'Riga' and the dot for Berlin is labeled 'Berlin'.

Riga

Berlin

Herausgeber: Cooperation for Peace Germany e.V.
Humboldt Universität zu Berlin

Redaktion: Nikolaus Bertermann
Kai Dombrowski
Sören Solzin

Satz, Layout: Nikolaus Bertermann

Dieses *journal* ist urheberrechtlich *nicht* geschützt.

Übersetzung, Nachdruck, Entnahme, Speicherung, Funksendung oder sonstige Wiedergabe stehen jedermann offen, sind allerdings der Redaktion durch Belegexemplar anzuzeigen.

Die Autoren und die Quelle sind stets zu nennen.

Für Rückfragen wenden Sie sich bitte an CFP oder der Lehrstuhl Prof. Dr. Krauß:

Cooperation For Peace Germany e.V.
Büro HU Berlin
Unter den Linden 11, Raum 415
10099 Berlin

Postanschrift
Gerichtsstraße 53
13347 Berlin

Prof. Dr. D. Krauß
Lehrstuhl für Strafrecht und Strafprozeßrecht
Juristische Fakultät der Humboldt Universität
Unter den Linden 6
10099 Berlin

e-mail: bgex@cfp-germany.de
Internet: www.cfp-germany.de

Dieses *journal* kann kostenlos von CFP bezogen werden und ist auch im Internet einsehbar.

Liebe Leserinnen und Leser,

mit dem *journal* „Abschottung und Integration – Lettland und Deutschland auf dem Weg in nächste Jahrtausend“ liegt nunmehr das fünfte Mal der Abschlußbericht eines studentisch organisierten Seminars der Projektreihe „The Baltic-German Exchange“ (BGEx) vor. Die *von Cooperation For Peace Germany e.V.* 1992 begründete Seminarreihe hat sich in den vergangenen Jahren in Riga und in Berlin einen festen Platz im universitären Seminarangebot erworben.

Die Seminare dieser Projektreihe unterscheiden sich ganz wesentlich von gängigen Veranstaltungen an Universitäten, da die organisatorische Verantwortung in den Händen einer studentischen Arbeitsgruppe liegt. Diese „Projektgruppe Riga“ genießt dank Prof. Dr. Krauß eine weitreichende Freiheit auch bei der Themenauswahl und konnte so für 1997 mit „Abschottung und Integration“ einen Themenrahmen vorgeben, der insbesondere in Anbetracht der Ausweitung der EU (Integration) und dem in vielen Staaten weiterhin vorhandenen Wunsch zu weitreichender nationaler Autonomie (Abschottung) von hoher Aktualität ist.

Die inhaltliche Vorbereitung für die Teilnehmer aus Riga und Berlin begann bereits im Herbst 1996, das eigentliche Blockseminar fand dann vom 20.03. bis zum 03.04.1997 in Riga und Berlin statt. Für die umfassende und kompetente Leitung der Workshops sei an dieser Stelle *Christoph Mauntel, Stephanie Puls, Friederike Serfling* und *Max Uebe* gedankt.

Ganz besonderer Dank gebührt *Prof. Dr. Krauß*, der die Seminarreihe seit 1993 fachlich und ideell unterstützt. Undenkbar wären diese Seminare aber auch ohne die großzügige finanzielle Unterstützung, die in diesem Jahr maßgeblich durch die *Robert-Bosch-Stiftung*, die *Stiftung West-Östliche Begegnung*, den *Deutschen Akademischen Austauschdienst* und die *Humboldt-Universität zu Berlin* sichergestellt wurde. Neben dem Rechtsunterzeichner besorgten *Eduard Franz, Mathias Münch-Dalstein* und *Verena Staats* die Revision der Beiträge.

Robert Büssow
Erster Vorsitzender
Cooperation For Peace Germany e.V.

Nikolaus Bertermann
Projektgruppe Riga

SEMINARTEILNEHMER UND EINFÜHRUNG6

Workshop I

Letland und Deutschland im Gefüge internationaler Staatenorganisationen

A. EINLEITUNG11

B. MÖGLICHKEITEN UND KONSEQUENZEN EINER INTEGRATION
LETLANDS IN DIE EU11

 I. Status quo der Beziehungen.....11

 II. Die Perspektive der EU.....13

 III. Die lettische Perspektive.....15

C. DIE BALTISCHE KOOPERATION21

 I. Die Problematik21

 II. Historischer Hintergrund und heutige Situation21

 III. Instrumente der Zusammenarbeit22

 IV. Gebiete der Zusammenarbeit23

D. FAZIT24

WORKSHOP II

Rechtstransfer im Strafrecht

A. EINLEITUNG29

B. MATERIELLES STRAFRECHT29

 I. Überblick über das lettische Strafrecht im Vergleich zur deutschen Regelung29

 II. Umweltstrafrecht in Lettland und Deutschland.....34

C. PROZESSRECHT40

 I. Einführung in die lettische StPO40

 II. Vergleich der Strafprozeßordnungen Lettlands und Deutschlands sowie rechtsvergleichend
 auch Frankreichs am Beispiel des verkürzten bzw. beschleunigten Verfahrens42

D. DIE EMRK – GARANTIE UND VERFAHREN ZUR DURCHSETZUNG
VON MENSCHENRECHTEN45

 I. Verfahrensregeln der EMRK.....46

 II. Stellung der EMRK im innerstaatlichen Recht47

E. AUSBLICK: VOLLZUG DER STRAFE49

 I. Gesetzliche Regelungen zum Strafvollzug49

 II. EMRK und Strafvollzug51

 III. Ergebnisse der Exkursionen52

F. LITERATURHINWEISE55

WORKSHOP III

Der Umgang mit Minderheiten in Lettland und Deutschland

A. EINLEITUNG58

| | | |
|------|--|----|
| B. | MINDERHEITENBEGRIFF, INTEGRATION UND INTEGRATIONSMODELLE | 61 |
| I. | Definition der Begrifflichkeit „Minderheit“ | 61 |
| II. | Die politische Integration im Staatenverband..... | 63 |
| C. | DIE STAATSANGEHÖRIGKEIT ALS INSTRUMENT STAATLICHER INTEGRATIONSPOLITIK – UND DIE MISSTÖNE IN DER GESELLSCHAFTLICHEN PRAXIS | 68 |
| I. | Einführung | 68 |
| II. | Das Staatsangehörigkeitsrecht im Vergleich | 71 |
| III. | Fazit | 77 |
| D. | MINDERHEITENSCHUTZ..... | 78 |
| I. | Minderheitenschutz in Lettland..... | 78 |
| II. | Minderheitenschutz in Deutschland | 79 |
| E. | ERGEBNIS..... | 87 |
| F. | LITERATURVERZEICHNIS | 89 |

WORKSHOP IV

Investitionen in Lettland und Deutschland

| | | |
|------|--|-----|
| A. | EINLEITUNG | 95 |
| B. | ALLGEMEINES | 95 |
| I. | Definition von Investitionen | 95 |
| II. | Arten von Investitionen | 96 |
| III. | Bedeutung von Investitionen | 96 |
| IV. | Einflußnahme auf Investitionen..... | 97 |
| C. | DAS LETTISCHE GESETZ ÜBER AUSLÄNDISCHE INVESTITIONEN..... | 98 |
| D. | DAS LETTISCHE GESETZ ÜBER DIE SONDERWIRTSCHAFTSZONE LIEPAJA VOM 17.2.1997..... | 100 |
| E. | GESELLSCHAFTS- UND STEUERRECHTLICHE ASPEKTE | 101 |
| I. | Gesellschaftsrecht | 101 |
| II. | Steuerrecht | 108 |
| F. | DIE BEDEUTUNG VON SUBVENTIONEN BEIM AUFBAU EINES MARKT- WIRTSCHAFTLICHEN SYSTEMS IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN | 110 |
| I. | Allgemeines | 110 |
| II. | Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in den neuen Bundesländern..... | 111 |
| III. | Exkurs: Wirtschaftsförderungsprogramme für Osteuropa, insbesondere für Lettland | 112 |
| G. | KREDITSICHERUNGSRECHT UND INSOLVENZ..... | 114 |
| I. | Kreditsicherungsrecht..... | 114 |
| II. | Insolvenzrecht..... | 119 |
| H. | INVESTITIONSSCHUTZ UND INVESTITIONSFÖRDERUNG AUFGRUND INTERNATIONALER REGELUNGEN | 120 |
| I. | Das Europa-Abkommen..... | 121 |
| II. | Kapitalanlagenschutz..... | 123 |
| III. | Zusammenfassung..... | 124 |

SEMINARTEILNEHMER UND AUTOREN DIESES JOURNALS

(nach Workshops und in alphabetischer Reihenfolge)

WORKSHOP I

Leitung: *Christoph Mauntel*

Lauma Berzina, Riga
Uwe Bottermann, Berlin
Kai Dombrowski, Berlin
Dace Kondratska, Riga
Matthias Gamp, Berlin
Judith Schenkel, Berlin
Astrida Tjusa, Riga

WORKSHOP II

Leitung: *Stephanie Puls*

Anda Astahova, Riga
Martina Enax, Berlin
Inken Seifert, Berlin
Arne Looft, Berlin
Inga Sinavska, Riga
Santa Tivanenkova, Riga
Julika Werner, Berlin

WORKSHOP III

Leitung: *Max Uebe, LL.M.*

Ieva Austrina, Riga
Hans Losert, Berlin
Janis Neimanis, Riga
Guntars Precinieks, Riga
Mathias von der Recke, Berlin
Verena Staats, Berlin
Konstantins Tichomirnyš, Riga
Stephanie Ulmer, Berlin

WORKSHOP IV

Leitung: *Friederike Serfling, LL.M*

Nikolaus Bertermann, Berlin
Elina Cakste, Riga
Maria-Theresia Krautzberger, Berlin
Liena Kulvanovska, Riga
Iveta Liepa, Riga
Nils Schroeter, Berlin
Sören Solzin, Berlin
Aivars Tirzitis, Riga
Katrin Tölle, Berlin

ORGANISATOREN DES SEMINARS

Nikolaus Bertermann, Berlin
Kai Dombrowski, Berlin
Sören Solzin, Berlin

Stephanie Ulmer, Berlin
Astrida Tjusa, Riga
Julika Werner, Berlin

Einführung

Baltic-German Exchange ist eine Reihe bilateraler studentischer Austauschseminare in Riga (Lettland) und Berlin. Die Projektreihe BGEx bietet Studierenden die Möglichkeit, einen Teil ihrer universitären Ausbildung in die eigene Hand zu nehmen und ein selbstgewähltes Thema in einer Gruppe zwei Wochen lang intensiv zu bearbeiten.

Veranstalter

BGEx ist eine gemeinsame Veranstaltung von Cooperation for Peace Germany e.V. (CFP) und der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin, namentlich dem Lehrstuhl von Prof. Detlef Krauß. In Riga ist die Juristische Fakultät der Lettischen Universität Projektpartner. Den Erfolg der Projektreihe BGEx führen die Veranstalter gerade auf die Partnerschaft zwischen einem gemeinnützigen, ursprünglich studentischen Verein und einem universitären Träger zurück. Innerhalb dieser *public private partnership* ergänzen sich die Projektpartner gegenseitig; sie schaffen gemeinsam einen Rahmen, in dem eine studentische Arbeitsgruppe das Projekt eigenständig konzipiert, das Thema vorbereitet und schließlich das eigene Seminar durchführt. Der Lehrstuhl unterstützt diese von Studierenden selbstorganisierten Projekte fachlich, hilft bei der Beschaffung von Geldern und erkennt die Ergebnisse als reguläre Leistungsnachweise im Studium an. CFP trägt ebenfalls zur Finanzierung bei, bringt langjährige Kontakte und Erfahrungen mit dem Baltikum ein und schult und berät die studentischen Arbeitsgruppen.

Organisatoren

Der jährlich einmal stattfindende *Baltic-German Exchange* wird von Studierenden der Humboldt-Universität zu Berlin organisiert. Diese Arbeitsgruppe agiert unabhängig sowohl vom beteiligten Verein als auch vom Lehrstuhl Krauß. Die Studierenden wählen selbst das Thema des Seminars, suchen Teilnehmer, Referenten und Sponsoren, sie organisieren das Programm in Riga und Berlin und sorgen maßgeblich für die Veröffentlichung der Ergebnisse in dem hier vorliegenden *BGEx-Journal*. Fachlichen Beistand erhalten sie von den Betreuern der thematischen Workshops, meist juristische Assistenten oder Rechtsreferendare. Das Wesen der Veranstaltungsreihe BGEx kann als Projekt „von Studenten für Studenten“ beschrieben werden. Insbesondere durch die thematische und organisatorische Autonomie des Vorbereitungsteams und damit den durchweg studentischen Charakter der Veranstaltung werden Lernergebnisse erzielt, die über die eines „normalen“ Blockseminars unserer Erfahrung nach oftmals weit hinausgehen.

In der Humboldt-Universität steht den Organisatoren ein Projektgruppenraum, in der Lettischen Universität das Büro des lettischen Partnervereins *CFP – The Baltic Center* mit ausreichender technischer Ausstattung zur Verfügung.

Ablauf und Struktur

Bei der Struktur des Seminars stehen folgende Überlegungen im Vordergrund: Die Vorbereitung soll eine gemeinsame Wissensbasis für alle Teilnehmer schaffen, auf deren Grundlage gemeinsame Diskussionen stattfinden können. Damit dieser Meinungsaustausch möglichst fachbezogen und wirk-

lichkeitsorientiert ablaufen kann, wird die Informationsbeschaffung während des Seminars durch Expertengespräche, Exkursionen und Vorträge sichergestellt. BGEx geht es auch darum, den Kontakt zwischen angehenden Juristen verschiedener Staaten herzustellen und das Kennenlernen der verschiedenen Herangehensweisen zu fördern.

Diese Voraussetzungen führten von Anfang an zu einer themenorientierten Arbeitsmethode und der Aufteilung der Teilnehmer in thematische Arbeitsgruppen (Workshops). Einerseits kann so jeder Teilnehmer das Gebiet seines Interesses wählen, andererseits wird das jeweilige Unterthema genauer untersucht, als es innerhalb der gesamten Gruppe zu bewerkstelligen wäre. Durch die Bildung von vier Gruppen ist es möglich, zu den einzelnen Unterthemen entsprechende Informationsveranstaltungen zu organisieren, die das gemeinsame Programm ergänzen. Ein weiterer Vorteil der Workshopstruktur besteht darin, daß sprachliche Verständigungsprobleme in Diskussionsrunden mit wenigen Teilnehmern am besten auszuräumen sind.

Die vier Workshops bilden sich in der Vorbereitungsphase des Seminars; sie bestehen in ihrer Zusammensetzung bis zum Ende fort und spiegeln sich inhaltlich in den Kapiteln dieses *Ergebnis-Journals*. Auf eine weitgehende Parität bei der Besetzung der Workshops mit Letten und Deutschen wird geachtet.

Den Kern des *Baltic-German Exchange* bildet das 14tägige Arbeitstreffen: Je ein einwöchiges Blockseminar findet an der Lettischen Universität und an der Humboldt-Universität statt. Das Programm besteht aus Fachvorträgen, Exkursionen, Experteninterviews und dem regelmäßigen gemeinsamen Meinungsaustausch – aber vor allem in der intensiven Arbeit in den Workshops. Die Ergebnisse der Veranstaltungen und Workshopsitzungen werden dokumentiert, am Ende zusammengefaßt, redigiert und im *Journal* veröffentlicht. Das Ergebnis ist die vorliegende Schriftenreihe.

Entwicklung des BGEx-Konzeptes

Die BGEx-Projektidee entstand bereits Anfang der neunziger Jahre. Zu diesem Zweck schlossen sich Studenten verschiedener Berliner Hochschulen zum Verein CFP zusammen. 1992 startete der erste BGEx mit dem Thema „Nationalismus und Minderheiten“ in Zusammenarbeit mit der Freien Universität Berlin und der Technischen Universität Riga. Mit dem Engagement von Jurastudenten der Humboldt-Universität und der Hilfe von Prof. Detlef Krauß konnte der *Baltic-German Exchange* zu einer jährlichen Veranstaltung ausgebaut werden. In den Jahren 1994-1997 fanden Veranstaltungen zu den Themen „Jugend und Strafe“, „Rechtsstaat und Innere Sicherheit“, „Rechtserneuerung nach Systemwechsel“ und „Abschottung und Integration“ statt.

Von Anfang an war es das Ziel der Veranstalter, das BGEx-Konzept als Pilotmodell zu präsentieren und die Übertragbarkeit des Modells auf andere Projekte zu erreichen. Diese Idee wird zunehmend Wirklichkeit: 1996 initiierte CFP in Zusammenarbeit mit Prof. Bernhard Schlink und der Eötvös-Lóránd-Universität Budapest eine ähnliche Projektreihe, die sich inzwischen etabliert und verselbständigt hat. Mit Prof. Alexander Blankenagel und der Moskauer Universität MGLU findet dieses Jahr ein weiteres Austauschprojekt seinen Anfang. Schließlich hat sich am Lehrstuhl von Prof. Krauß eine Projektgruppe zur Vorbereitung eines Seminars mit Studenten aus St. Petersburg gebildet.

Workshop I

Lettland und Deutschland im Gefüge internationaler Staatenorganisationen

Leitung:
Christoph Mauntel

| | |
|--|-----------|
| A. EINLEITUNG..... | 11 |
| B. MÖGLICHKEITEN UND KONSEQUENZEN EINER INTEGRATION LETTLANDS IN DIE EU | 11 |
| I. Status quo der Beziehungen..... | 11 |
| 1. Entwicklung der Beziehungen | 11 |
| 2. Das Europa-Abkommen von Juni 1995 | 11 |
| a) Freihandelszone und freier Warenverkehr, Art. 8 ff. EuAbk | 12 |
| b) Personenverkehrsfreiheit und Dienstleistungverkehrsfreiheit | 12 |
| c) Anpassung des Wettbewerbsrechts | 12 |
| d) Besonderheiten | 12 |
| e) Institutioneller Rahmen..... | 12 |
| II. Die Perspektive der EU..... | 13 |
| 1. Voraussetzungen eines Beitritts | 13 |
| 2. Beitrittsverfahren | 13 |
| 3. Wirkung des Beitritts | 13 |
| 4. Weissbuch der Kommission..... | 13 |
| 5. Konsequenzen für die EU | 14 |
| a) Organisationsrecht | 14 |
| b) Strukturfonds und Aufnahmeverfahren..... | 15 |
| III. Die lettische Perspektive..... | 15 |
| 1. Die Integrationsstrategie Lettlands | 15 |
| 2. Wirtschaftliche Konsequenzen aus den Beitrittsanforderungen..... | 16 |
| a) Sensible Waren | 16 |
| b) Wirtschaftshindernisse durch Rechtsangleichung..... | 16 |
| c) Unterschiede zu bisherigen Beitritten | 17 |
| 3. Verfassungsrechtliche Konsequenzen | 17 |
| a) Rechtsstaatsgebot und Grundrechtsschutz in der Verfassung von Lettland | 17 |
| b) Die lettische Verfassung im Hinblick auf die Integration in die EU..... | 20 |
| c) Einbruch des Europarechts | 21 |
| C. DIE BALTISCHE KOOPERATION | 21 |
| I. Die Problematik | 21 |
| II. Historischer Hintergrund und heutige Situation..... | 21 |
| III. Instrumente der Zusammenarbeit | 22 |
| 1. Baltische Assamblee | 22 |
| 2. Ministerrat..... | 22 |
| a) Komitee für auswärtige Angelegenheiten | 22 |
| b) Komitee für Grenzsicherheit..... | 22 |
| c) Komitee für Verteidigung und Friedenserhaltung..... | 22 |
| d) Komitee für soziale Angelegenheiten | 23 |
| 3. Der Baltische Rat | 23 |
| IV. Gebiete der Zusammenarbeit | 23 |
| D. FAZIT | 24 |

A. EINLEITUNG

Gerade in gesellschaftlichen Umbruchsituationen folgt das Recht der Politik. Primat der lettischen Politik ist seit Erlangung der staatlichen Souveränität im Jahre 1991 die „Rückkehr nach Europa“. Da lag es nahe, den thematischen Rahmen des Workshops hierauf abzustimmen und auf die Perspektive eines Beitritts Lettlands zur EU zu beschränken. Andere diskussionswürdige Aspekte der völkerrechtlichen Integration Lettlands, wie bspw. die angestrebte NATO-Mitgliedschaft bleiben daher unberührt. Daß auch die offizielle Politik der Republik Lettlands eine NATO-Mitgliedschaft aufgrund der Haltung insbesondere Rußlands in weitere Ferne gerückt sieht und daher den Beitritt zur EU vorrangig anstrebt, erfuhren wir in einem mehrstündigen Gespräch mit Aleksandrs Kirsteins, dem Minister für Angelegenheiten der Europäischen Union der Republik Lettland¹.

B. MÖGLICHKEITEN UND KONSEQUENZEN EINER INTEGRATION LETTLANDS IN DIE EU

I. Status quo der Beziehungen

1. Entwicklung der Beziehungen

Nach dem Moskauer Augustputsch 1991 konnten die baltischen Staaten ihre Unabhängigkeit erklären. Deren sofortige Anerkennung durch Moskau stützte die westeuropäischen Staaten und letztendlich (27. Aug.

1991) auch die EU in ihrer Entscheidung zur Anerkennung der Unabhängigkeit Lettlands.

Es folgte die Aufnahme wirtschaftlicher Beziehungen, deren Beginn die Eingliederung Lettlands in das PHARE-Programm² war.³

Die nächste Etappe bildete der Vertrag über den Handel und die wirtschaftliche und handelspolitische Zusammenarbeit⁴. Hierauf aufbauend trat am 1. Jan. 1995 ein Freihandelsabkommen⁵ (FreiHAbk) in Kraft, welches bereits das naheliegende Ziel einer Assoziierung beinhaltete, Art. 1 Abs. 3 FreiHAbk.

Der letzte Schritt war die Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens⁶ (EuAbk) am 12. Juni 1995, zu dessen Inkrafttreten noch die Ratifizierung einiger⁷ Mitgliedsstaaten erforderlich ist, vgl. Art. 131 EuAbk.

2. Das Europa-Abkommen von Juni 1995

Das Europa-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Lettlands andererseits vom 12. Juni 1995 bildet nunmehr den Rahmen⁸ für einen politischen Dialog und eine schrittweise Integration Lettlands in die EU, Art. 1 Abs. 2, 1. und 6. Spiegelstrich

² Funktion und Ziele des PHARE-Programms bei Kalbe/ Bachmann in: Handbuch der Europäischen Integration 1996, 484, 502 ff.

³ Isi par Eiropas Savienību, Rīga 1995, 29, 58 lpp.

⁴ ABl. EG 92 / L 403 / 11; in Kraft seit dem 1. Februar 1993.

⁵ ABl. EG 94 / L 374 / 2.

⁶ SAEIMA UN MINISTRU KABINETA, 1. 11. 1995, Nr. 44 (123). Für die Bundesrepublik Deutschland ratifiziert durch Gesetz vom 12. September 1996 (BGBl II 1996, 1879) und bisher für die Gemeinschaften noch nicht in Kraft getreten.

⁷ Nach Angaben des lettischen Ministers für die Integration Lettlands in die EU fehlen noch Ratifizierung z.B. durch Frankreich und Belgien. Hier sollen aber lediglich technische Probleme Ursache für die Verzögerung sein (In Frankreich fehlt eine adäquate Übersetzung, in Belgien müssen noch die Regionalparlamente zustimmen).

⁸ Es gibt aber noch keine rechtsverbindliche Zusage hinsichtlich des Beitrittszieles oder gar -zeitpunkts. So kommt in Abs. 22 der Präambel lediglich der einseitige Wunsch Lettlands, Mitglied zu werden, zum

¹ Der amerikanische Verteidigungsminister Perry hatte am 27. September 1996 in Bergen, Norwegen auf einer Pressekonferenz geäußert, „[t]hat the Baltic states are not ready for NATO membership“. vgl. NATO hopes on hold? in: European Integration Bureau, Latvia and the European Union. News bulletin No.4, Riga October 1996.

EuAbk. Dies soll durch die Errichtung einer Freihandelszone und die Förderung der Ausweitung des Handels zwischen den Vertragsparteien gewährleistet werden, Art. 1 Abs. 2, 3. und 4. Spiegelstrich EuAbk.

a) Freihandelszone und freier Warenverkehr, Art. 8 ff. EuAbk

Nach Art. 8 Abs. 1 EuAbk soll bis spätestens 1999 schrittweise eine Freihandelszone im Sinne der Bestimmungen des GATT und der WTO zwischen den Mitgliedsstaaten und Lettland entstehen. Zur Verwirklichung dieses Ziels werden von den Vertragsparteien alle gegenseitigen Handelsbeschränkungen (Einfuhrzölle und mengenmäßige Beschränkungen⁹) abgeschafft, Art. 10, 11 EuAbk. Die Abschaffung erfolgt asymmetrisch, d.h. zugunsten Lettlands, dem für die Marktöffnung ein längerer Zeitraum eingeräumt ist, als den Gemeinschaften, Art. 11 Abs. 2 EuAbk. Von Seiten der Gemeinschaft gilt die Marktöffnung allerdings nur eingeschränkt für sog. sensible Waren (z.B. Agrarprodukte, Textilien, Kohle und Stahl). Weitere Einschränkungenmöglichkeiten in Form von erhöhten Zollsätzen gelten für Lettland nach Art. 28 EuAbk für junge, im Aufbau befindliche Industrien. Art. 30 EuAbk enthält eine sog. „safeguard-clause“: Es kann der Warenzustrom gedrosselt werden, wenn eine Ware in derart erhöhten Mengen oder zu Dumpingkonditionen eingeführt wird, daß dadurch schwerwiegende Störungen eines Wirtschaftszweigs oder erheblicher Schaden inländischer Hersteller zu erwarten sind. Hierbei ist jedoch das Verfahren des Art. 33 EuAbk, insbesondere Abs. 2 UAbs. 2 zu beachten. Eine dem Art. 36 EGV nachgebildete Vorschrift findet sich in Art. 35 EuAbk.

Ausdruck.

⁹ Diese Bestimmungen gelten ebenso für Maßnahmen gleicher Wirkung, Art. 12 f EuAbk.

b) Personenverkehrsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit

Die Freiheit des Personenverkehrs wird von beiden Seiten nur unter Vorbehalten gewährleistet.¹⁰ Die Dienstleistungsfreiheit wird ohne eine Terminvorgabe nur angestrebt.

c) Anpassung des Wettbewerbsrechts

Die Schaffung einer Freihandelszone i.S.d. Art. XXIV GATT setzt außer dem freien Warenverkehr auch – als dessen Grundlage – die gleichen Wettbewerbsvoraussetzungen in den Partnerländern voraus. Dies macht eine umfangreiche Angleichung der Rechtsvorschriften erforderlich, Titel V EuAbk, die durch verstärkte Zusammenarbeit zur Schaffung der notwendigen Strukturen zur Verwirklichung der Anpassung unterstützt wird, Titel VI ff. EuAbk.

d) Besonderheiten

Eine Besonderheit beinhaltet die erstmalige Vereinbarung einer Zusammenarbeit bei der Verbrechensbekämpfung, Titel VII EuAbk.¹¹ Hiermit wird Lettland bereits auf die intergouvernementale Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres der Union vorbereitet.

e) Institutioneller Rahmen

Die Zusammenarbeit wird durch einen Assoziationsrat, der die Durchführung des Abkommens überwacht, Art. 110 ff. EuAbk, und

¹⁰ Die volle Inländergleichbehandlung hinsichtlich der Niederlassung Selbständiger wird erst am Ende der Übergangszeit gewährt werden, Art. 44 Abs. 2 lit. i EuAbk. Für die Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt eine Einschränkung des personellen Anwendungsbereichs auf Arbeitnehmer, die bereits rechtmäßig im Partnerland beschäftigt sind, Art. 37 EuAbk. Auch hier finden sich weitere Einschränkungsmöglichkeiten in Art. 55 EuAbk, der Art. 56 Abs. 1 EGV entspricht und für Lettland eine Parallelnorm zu Art. 28 EuAbk in Art. 54 EuAbk.

¹¹ Hierauf weist auch das EuP in seiner Begründung zur legislativen Entschließung hinsichtlich des EuAbk (A4-263/95; PE 214.601 / endg, Seite 11) ausdrücklich hin.

sich aus Vertretern der Europäischen Union und Lettlands zusammensetzt, Art. 111 EuAbk koordiniert und verfestigt.

II. Die Perspektive der EU

1. Voraussetzungen eines Beitritts

Abgesehen von den Anforderungen an einen Beitrittsaspiranten aus Art. O des Europäischen Unionsvertrages (EUV), der nur die Eigenschaft „europäischer Staat“ als Beitrittsvoraussetzung anspricht, stellt der EUV sowie das gesamte materielle Europarecht weitere Kriterien auf, die vor dem Beitritt erfüllt sein müssen. Hierzu gehören in erster Linie Anforderungen an einen Mindeststandard hinsichtlich der Staatsform und der Wirtschaftsordnung. Ein Mitgliedsstaat, so Art. F Abs. 1 EUV nunmehr ausdrücklich, muß eine demokratische, auf rechtsstaatlichen Grundsätzen beruhende und institutionell stabile Regierungsform aufweisen. Hierzu gehört auch die Möglichkeit der Wahrung der Menschenrechte, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) verbürgt sind, Art. F Abs. 2 EUV. Die wichtigste Aufgabe der EG, die Errichtung des Gemeinsamen Marktes, Art. 2 EGV, erfordert hinsichtlich der Wirtschaftsverfassung eines Beitrittsstaates die Möglichkeit des freien Wettbewerbs innerhalb einer marktwirtschaftlichen Ordnung.¹² Dies beinhaltet die Fähigkeit der Wirtschaft, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standzuhalten.¹³

Als Rechtsfolge aus dem Vorliegen der Beitrittsvoraussetzungen könnte ein Anspruch des für den Beitritt „reifen“ Staates auf Aufnahme in die Union folgen. Hiergegen beste-

hen aber erhebliche Bedenken, da die Beurteilung der Beitrittsreife sowie die nähere Ausgestaltung den zur Entscheidung berufenen Organen und Mitgliedsstaaten in dem dafür vorgesehenen Verfahren mit weitem Beurteilungsspielraum und freiem politischem Ermessen überlassen werden muß.

2. Beitrittsverfahren

Das Verfahren beim Beitritt zur Union wird in Art. O EUV geregelt. Es erfordert eine einstimmige Ratsentscheidung sowie eine konstitutive Zustimmung des EuP mit qualifizierter Mehrheit, Art. O Abs. 1 EUV, die Kommission wird hingegen nur angehört und hat keine echte Entscheidungsbefugnis. Die Modalitäten des Beitritts werden in Abkommen geregelt, die von allen Mitgliedsstaaten ratifiziert werden müssen, Art. O Abs. 2 EUV.¹⁴

3. Wirkung des Beitritts

Mit Inkrafttreten des Beitritts gilt grundsätzlich sofort das gesamte Gemeinschaftsrecht (Primärrecht und Sekundärrecht, inklusive *acquis communautaire*) im neuen Mitgliedsstaat. Ausnahmsweise sind Übergangsregelungen zulässig. Aufgrund der Fülle der Gemeinschaftsnormen muß daher frühzeitig und weit vor Aufnahme der Beitrittsverhandlungen auf die Übernahme des Gemeinschaftsrechts hingewirkt werden.

4. Weissbuch der Kommission

Mit dieser Aufgabe beschäftigt sich das Weissbuch der Kommission zur „Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt“¹⁵ vom 3. Mai 1995 (WB), das sowohl für die damals assoziierten Staaten als

¹² Hierzu gehört die grundsätzliche Möglichkeit der Gewährleistung aller Grundfreiheiten, sowie Anzeichen einer Teilnahmemöglichkeit an der WWU.

¹³ Schlußfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen Bull. EU 6-1993, Ziff. 1.13.

¹⁴ Dieses Verfahren – inklusive der Beitrittsverhandlungen und -abkommen – wird für die baltischen Staaten nach Angaben des deutschen Auswärtigen Amtes frühestens in den Jahren 2002-2003 abgeschlossen sein.

¹⁵ KOM (95) 163, endg., vom 3. Mai 1995.

auch für die neu hinzugetretenen Staaten abgefaßt wurde.¹⁶ Es bildet einen Durchführungswegweiser für die EuAbk und stellt in erster Linie einen Fahrplan zur Rechtsangleichung auf, um zu verhindern, daß ein Wettlauf zwischen den assoziierten Staaten entsteht, indem diese „textmäßig“ möglichst viel Gemeinschaftsrecht übernehmen, ohne dabei strukturierte und den wirtschaftlichen und politischen Anforderungen entsprechende Reihenfolgen und Schwerpunktsetzungen zu befolgen.¹⁷ Das WB schlägt hierfür für alle Bereiche des Binnenmarktes ein mehrstufiges Verfahren vor, wobei Maßnahmen der Stufen I und II unterschieden werden.¹⁸

Verstärkten Wert legt das WB auch auf den Umstand, daß die Gemeinschaftsnormen nicht nur als Text in das nationale Recht der Vertragspartner übernommen werden, sondern auch die Schaffung wirkungsvoller Umsetzungsmechanismen erfolgt.¹⁹ Weiterhin muß bemerkt werden, daß die im WB genannten Kriterien keine Checkliste für die Beitrittsfähigkeit darstellen, deren Erfüllung einmal, etwa bei Stellung des Beitrittsantrags vorliegen muß, sondern daß es um dauerhafte Gewährleistung der Anpassung geht. Unterstützt werden soll diese Entwicklung durch nationale und gemeinschaftliche Programme, wie z.B. das PHARE-Programm.²⁰ Das WB bildet so gleichsam einen Subtext für die EuAbk, nach dessen Rahmenvorgaben die assoziierten Staaten die Rechtsangleichung in einer sinnvollen Reihenfolge vorantreiben können.

Zur Überprüfung der Integrationsfähigkeit hat die Kommission im April 1996 einen 2000 Fragen umfassenden Fragenkatalog über Fortschritte der Rechtsangleichung und Systemre-

fom an die assoziierten Staaten übersandt. Schon die relativ kurze Frist zur Beantwortung²¹ stellte den ersten Test für das Funktionieren der Verwaltungen in den assoziierten Staaten dar.²²

5. Konsequenzen für die EU

Mit der Frage der Erweiterung der EU um den Kreis der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas stellt sich für die Union zum ersten Mal die Frage nach der Aufnahmefähigkeit neuer Mitglieder. Zwar wurden schon in den bisherigen Erweiterungsrounden beitragsbedingte Probleme diskutiert²³. Diese wurden aber immer unter Aufrechterhaltung der Gesamtheit des Gemeinschaftsrechts umgangen. Die Union muß sich daher nach einem umfassenden Integrationskonzept unter Einschluß einer Reform der Politik-, Entscheidungs- und Organstrukturen fragen lassen und praktikable Antworten finden.

a) Organisationsrecht

Das augenfälligste Problem bei einem Beitritt nach „alter Manier“ wird die Schaffung praktikabler Entscheidungsmechanismen innerhalb der Gemeinschaftsorgane darstellen. Wurden bisher die Organe je nach Anzahl und Größe der Beitrittsstaaten personell einfach aufgestockt, so ist spätestens seit dem jüngsten Beitritt für eine derartige Strategie kein Platz mehr. Eine Union mit bis zu 25 Mitgliedsstaaten kann nicht mehr mit dem Organisationsrecht einer Gemeinschaft, das für 6

¹⁶ WB, 1.15, Seite 5.

¹⁷ Vgl. hierzu die Bestandsaufnahme WB 4.12 - 4.26.

¹⁸ WB 3.16 ff.

¹⁹ WB 3.25 f.; vgl. auch Lippert, *Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/95*, S. 229, 230.

²⁰ WB 5.8 ff.

²¹ Die erste Hälfte der Fragen sollte bis Mitte 1996 beantwortet werden. Lettland wurde dem am 26. Juli 1996 gerecht; die zweite Hälfte sowie zahlreiche Zusatzfragen wurden bis Ende 1996 durch Lettland beantwortet.

²² Lippert, *Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/96*, S. 227, 228.

²³ Vgl. hierzu die Zusammenfassung bei Hans van den Broek, *Die Herausforderung eines erweiterten Europa*, in: Röttinger, M. und Weyringer, Claudia, *Handbuch der Europäischen Integration 1995/96*, 2. Aufl. Wien und Köln 1996, S. 445, 450 f.

Mitglieder konzipiert wurde, verwaltet werden. Dieses Problem betrifft sämtliche Organe und schafft dort jeweils spezifische Probleme.²⁴

aa) Kommission

Die Kommission, die z.Zt. aus 20 Mitgliedern besteht, müßte um mindestens ein Mitglied pro Beitrittsstaat aufgestockt werden, da jeder Mitgliedsstaat mindestens ein Kommissionsmitglied stellt, Art. 157 Abs. 1 UAbs. 4 EGV. Dies hätte zur Folge, daß neue Ressorts, Zuständigkeiten und Budgets geschaffen werden müßten.

bb) Ministerrat

Schwerer wiegen die Probleme, die eine einfache Erweiterung des Ministerrats mit sich brächte. Hier wäre die personelle Erweiterung um ein Mitglied pro Beitrittsland nicht allzu problematisch. Vielmehr würde die Stimmgewichtung zu einer Ausweitung der demokratischen Schieflage bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen führen. Die Stimmgewichtsverteilung erfolgt nach einer Gruppenbildung unter Berücksichtigung der Größe und Bevölkerungszahl des jeweiligen Mitgliedsstaates.²⁵ Dies hatte bisher zur Folge, daß die kleinen Staaten gegenüber den großen insofern begünstigt werden, als sie im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl eine zu große Stimmenzahl auf sich vereinigen konnten. Dieses Mißverhältnis würde bei einfacher Weiterführung der Gruppierung durch die Erweiterung der Union noch verstärkt und würde zu einer Zersplitterung der Stimmverteilung im Rat führen.

cc) Europäisches Parlament

Für das EuP stellen sich ganz ähnliche Probleme. Da hier die Sitze im EuP schon im voraus auf die Mitgliedsstaaten aufgeteilt sind,

²⁴ Konkrete Zahlen für ein Beitrittsszenario, das nur die vier Visegrad-Staaten umfaßt, bei Leipold, Außenpolitik 1995, S. 126, 132 f.

²⁵ Hierbei wurde auf eine genaue Ausrechnung der

kommt es zu ähnlichen Disproportionalitäten, wie bei der Stimmverteilung im Rat.

b) Strukturfonds und Aufnahmeverfahren

Das zweite wichtige Problem ist im Zusammenhang mit dem für den Beitritt notwendigen einstimmigen Ratsbeschluß zu sehen. Nach einem Beitritt zur Union würden die assoziierten Staaten in beträchtlichem Umfang Leistungen aus den Struktur- und Kohäsionsfonds der Gemeinschaft erhalten. Dies ginge zu Lasten der bisherigen Empfänger dieser Leistungen.

Die Finanzierung der Fonds erfolgt nach einem „wohlstandsneutralen“ Ausgleichsprinzip: Die wohlhabenden Mitgliedsstaaten zahlen Beträge in den Gemeinschaftshaushalt ein, aus dem dann die Fonds zugunsten der weniger wohlhabenden Mitglieder gebildet werden. Die Beitragzahlungen sind aber in der Höhe begrenzt. Sofern die bisherigen Geberländer sich nicht bereit erklären, diese Grenze beträchtlich anzuheben, werden nach einem Beitritt die bisherigen Nettoempfänger ebenfalls zu Geberländern. Die Mittel, die ihnen bisher zugute kamen, würden dann an die Neumitglieder, deren pro-Kopf-Einkommen noch weit unter dem Gemeinschaftsstandard liegt, verteilt werden. Schon wegen dieser zu erwartenden unmittelbaren wirtschaftlichen Nachteile für einige Mitgliedsstaaten wird es äußerst schwierig werden, die erforderliche Einstimmigkeit im Ministerrat zu erreichen.

III. Die lettische Perspektive

1. Die Integrationsstrategie Lettlands

Als Antwort auf das WB der Kommission und motiviert durch die Beantwortung des Fragenkatalogs, hat Lettland mit dem Nationalprogramm zur Integration in die EU vom 17. Dezember 1996 (NatProg) ein Verhältnisse der Bevölkerungszahlen verzichtet.

Dezember 1996 (NatProg) ein eigenes grundsätzliches Integrationskonzept geschaffen. Das NatProg enthält die wichtigsten Grundlinien der Entwicklung sowie Methoden und Reihenfolge der Rechtsangleichung.

Das NatProg gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil beschreibt den bisher erreichten Integrations- und Entwicklungsstand und gibt einen Ausblick über die weitere Vorgehensweise. Im wesentlichen werden die Entwicklung im Bereich der Demokratisierung, der Wirtschaft, der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Innen- und Justizangelegenheiten dargestellt. Der erste Teil läßt sich als Integrationssteckbrief beschreiben, durch den die EU in die Lage versetzt werden soll, sich ein Bild von der Integrationsfähigkeit Lettlands zu machen. Der zweite Teil enthält einen Integrations- und Rechtsangleichungskalender, in dem jeder wichtige Rechtsakt der Gemeinschaft einer verantwortlichen Stelle zur Umsetzung in einer bestimmten Frist verbindlich zugewiesen wird. So wurden z.B. für den Bereich des Verbraucherschutzes bereits zahlreiche Richtlinien in das lettische Recht umgesetzt.

Die Hauptrolle bei der Verwirklichung des NatProg spielt das Büro der Europäischen Integration (BEI), welches die Koordinierung der Rechtsangleichung übernimmt. Als Beispiel mag hier die Koordinierung der von den verschiedenen Ministerien eingereichten Antworten auf die Fragen der Kommission dienen.

Die Einsicht in die Begrenztheit einzelstaatlicher Bemühungen hat die lettische Politik bewogen, bei der Integrationspolitik auf eine interbaltische Kooperation zu setzen, um das Baltikum als Region zu stärken.²⁶

²⁶ Dies ergab insbesondere das Gespräch mit Minister Kirsteins. Zu Formen und Ausmaß der interbaltischen Kooperation, vgl. unten C.

2. *Wirtschaftliche Konsequenzen aus den Beitrittsanforderungen*

Die im EuAbk konzipierte schrittweise Annäherung Lettlands an den Rechtsstandard der Union wird praktischen Problemen in erster Linie wirtschaftlicher Art begegnen.

a) **Sensible Waren**

Die durch die Union von der Liberalisierung ausgenommenen sog. „sensiblen Waren“ betreffen einen problematischen Bereich insofern, als sie gerade für den Assoziationspartner wichtige wirtschaftliche Standbeine darstellen. Gerade auf den Gebieten, die den Partnerländern die besten Export- und damit Entwicklungsmöglichkeiten böten, werden von der Union an letzter Stelle umfangreiche Marktzugangsmöglichkeiten geschaffen²⁷. Im Bereich der Landwirtschaft behält sie sich sogar, bedingt durch die gemeinschaftliche Agrarpolitik, ein totales Festhalten an den bestehenden Beschränkungen vor. Hierunter leidet der auf dem Papier gegebene Vorteil der Partnerländer, der sich aus der Asymmetrie der Marktöffnung ergeben soll, erheblich.

b) **Wirtschaftshindernisse durch Rechtsangleichung**

Durch die Übernahme bestimmter Gemeinschaftsregeln kann es weiterhin zu einem Hemmnis der Entwicklung der ohnehin schon geschwächten Wirtschaften kommen. Hier können besonders die – teilweise sehr strengen – Umwelt- und Sozialvorschriften der Gemeinschaft, um deren Übernahme die assoziierten Staaten nicht herumkommen werden, hinderlich oder gar gefährdend wirken. Die verfrühte Übernahme solcher hemmenden Vorschriften hätte zur Folge, daß die assozi-

²⁷ Für Lettland sind dies insbesondere Holz, Textilien und landwirtschaftliche Produkte. Im Falle Polens bestanden 41 % der Exporte 1992 in die EU aus sensiblen Waren; vgl. Leipold, Außenpolitik 1995, S. 128.

ierten Staaten ihre schon sehr geringen Wettbewerbsvorteile (z.B. geringere Anforderungen an Produktsicherheit oder Umweltstandards) noch vor einer Konsolidierung ihrer Wirtschaften verlieren würden.

c) Unterschiede zu bisherigen Beitritten

Im Gegensatz zu den bisherigen Beitritten, die die Union von der Gemeinschaft der 6 auf eine EU der 15 haben anwachsen lassen, stellt sich bei den beitrittswilligen assoziierten Staaten viel eher die Frage der schnellen Anpassungsfähigkeit. Die bisherigen Beitrittsstaaten haben seit Gründung der Gemeinschaften mit ihnen Handel getrieben und sich mehr oder weniger gut in deren „Schatten gehängt“, ihre Wirtschaften nach denen der Gemeinschaft ausgerichtet.

Diese Situation ist in den assoziierten Ländern Mittel- und Osteuropas nahezu entgegengesetzt. Die Möglichkeit des Handels mit den Gemeinschaften war ihnen wegen der grundsätzlichen Unterschiede in Politik und Wirtschaftssystem unmöglich, vielmehr waren ihre Außenbeziehungen zwangsläufig nach den sozialistischen Staaten ausgerichtet. Somit fehlten auch die Voraussetzungen für eine stetige Angleichung der Rechtssysteme. Demzufolge wird durch die erforderliche Rechtsangleichung im Hinblick auf einen Beitritt eine vollkommene Umkrempelung des Rechts- und Wirtschaftssystems notwendig werden, die innerhalb einer Übergangszeit von 10 Jahren oder gar bis zur Jahrhundertwende geschaffen werden soll. Weiterhin muß beachtet werden, daß erst der volle Zugang zum Binnenmarkt Gewähr für einen schnellstmöglichen Wandel zu einer integrationsfähigen Wirtschaftsordnung bieten kann.

3. Verfassungsrechtliche Konsequenzen

a) Rechtsstaatsgebot und Grundrechtsschutz in der Verfassung von Lettland

Eine der wichtigsten Forderungen der EU an die Beitrittsstaaten ist das Bestehen eines effektiven Rechtsschutzsystems, um Verletzungen von Grundrechten durch staatliches Handeln wirksam begegnen zu können. Diese Forderung ist der Ausfluß des Demokratieprinzips und des Rechtsstaatlichkeitsgedankens in der EU.²⁸ Um einen Schutz der Grundrechte zu gewähren und somit dem Rechtsstaatspostulat der EU nachzukommen, wurde die Verfassung der Republik Lettland, die Satversme, um die Regelung des Art. 85 erweitert, durch den ein Verfassungsgericht geschaffen wurde. Art. 85 Satversme lautet:

„In Lettland gibt es das Verfassungsgericht, das im Rahmen der vom Gesetz bestimmten Zuständigkeit prüft, ob das geltende Recht der Verfassung entspricht, sowie andere mit dem Gesetz in dieser Zuständigkeit übertragene Sachen entscheidet. Das Verfassungsgericht ist berechtigt, die Gesetze und andere Akte ganz oder teilweise für nichtig zu erklären. Die Richter des Verfassungsgerichtes werden vom Parlament auf die im Gesetz bestimmte Zeit in geheimer Abstimmung mit einer Mehrheit von mindestens 51 Stimmen der Abgeordneten bestätigt“.

Gleichzeitig wurde zur Ausführung des Art. 85 Satversme das Verfassungsgerichtsgesetz (VerfGG) durch die Saeima verabschiedet. Gemäß Art. 16 VerfGG hat das Gericht die Verfassungsmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit aller legislativen Akte zu überwachen. Als Prüfungsmaßstab hat das Gericht die Verfassung und alle völkerrechtlichen Verträge der Republik Lettland heranzuziehen, Art. 16

²⁸ Vgl. hierzu die Erklärung des Europäischen Rates von Kopenhagen 1993, Bulletin EU 6/93, Ziff. 1. 13.

Abs. 1 Nr. 1 und 9 VerfGG. Dabei werden die Voraussetzungen an die formelle Rechtmäßigkeit im V. Abschnitt der Satversme in den Art. 64 bis 81 aufgeführt.

aa) Gewährleistung von Grundrechten

Probleme bereitet jedoch die materielle Rechtmäßigkeitsprüfung der Gesetze, da in der lettischen Verfassung im Gegensatz zu vielen westeuropäischen Verfassungen, die durch eine herkömmliche Zweiteilung der Verfassung in einen staatsorganisationsrechtlichen Teil und einen Grundrechtsteil gekennzeichnet sind, lediglich der staatsorganisationsrechtliche Teil normiert ist. Die Erklärung hierfür ist, daß der historische Gesetzgeber im Jahre 1922 trotz Streitigkeiten über die Ausmaße und Formen der Grundrechte und deren Aufnahme in der lettischen Verfassung als Reaktion auf die 1918 erlangte Unabhängigkeit sich selbst schnellstmöglich eine Verfassung geben wollte.

Als vorübergehende Lösung dieses Streites zwischen den „Verfassungsvätern“ sollte zunächst nur der staatsorganisationsrechtliche Teil der Verfassung in Kraft treten und der Grundrechtsteil später nach einer erfolgten Einigung zwischen den Parteien in die Satversme eingefügt werden. Hierzu kam es jedoch aufgrund des Ausbruch des Zweiten Weltkrieges und der Besetzung Lettlands durch Truppen der Roten Armee nicht mehr.

Die nach der Sowjetzeit 1991 erneut erlangte Unabhängigkeit hatte zur Folge, daß die alte Verfassung als Symbol der erlangten Unabhängigkeit wieder in Kraft gesetzt wurde. Dabei wurde die Notwendigkeit eines Grundrechtskataloges zwar erkannt und von Beginn an gefordert, jedoch war die Schaffung und Einfügung in die Satversme nicht möglich, da das Parlament von Lettland bis 1993 durch den Obersten Rat verkörpert wurde, der nicht berechtigt war, die Satversme zu ändern. Die Art. 76 ff. ermöglichen eine Änderung der

Satversme nur durch die Saeima, das alte und neue Parlament.²⁹ Die Saeima konnte jedoch bis 1993 aufgrund eines fehlenden Wahlgesetzes nicht eingesetzt werden und hat auch seitdem die Satversme nicht um einen Grundrechtskatalog ergänzt.

Anstelle der nicht möglichen Verfassungsergänzung wurden jedoch vom Obersten Rat sogenannte „konstitutionelle Gesetze“ verabschiedet und in Kraft gesetzt. Es sind dies das Gesetz „Über den staatlichen Status der lettischen Republik“ vom 21. August 1991 mit dem Inhalt der Verfassungsartikel 1 und 2 der Verfassung von 1922“ und das zweite konstitutionelle Gesetz „Über Menschen- und Bürgerrechte und Pflichten“ vom 10. 12. 1991.

Dennoch erscheint fraglich, ob eine Prüfung der Rechtmäßigkeit von einfachen Gesetzen anhand der konstitutionellen Gesetze und insbesondere anhand des Gesetzes „Über Menschen- und Bürgerrechte und Pflichten“ erfolgen kann, da ihre tatsächliche Stellung in der Normenhierarchie der lettischen Gesetze heftig umstritten ist.

Das Gesetz „Über Menschen- und Bürgerrechte und Pflichten“ enthält einen Grundrechtskatalog, der als Rechtsgüter die Menschenwürde, die Eigentumsfreiheit usw. anführt und der nach dem Willen des lettischen Gesetzgebers deren Schutz gewährleistet soll. Den Namen und die Stellung eines konstitutionellen Gesetzes erhielten beide Gesetze, da deutlich gemacht werden sollte, daß es sich bei diesen zwar nicht um den Grundrechtsteil der Verfassung handelt, da dies einen Widerspruch zu den Art. 76 ff. Satversme bedeutet hätte, sie andererseits aber im Rang über den einfachen Gesetzen stehen sollen. Dem Willen und der Annahme des Gesetzgebers, daß die konstitutionellen Gesetze Verfassungsrang

²⁹ G. Kusins in „*Ka pilnveidot Latvijas Satversmi?*“ Satversmes reforma Latvija: par un pret, Riga 1995, S. 39.

genießen, stehen aber die Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren in der lettischen Verfassung entgegen. In der Satversme ist für eine Änderung oder Ergänzung der Verfassung ein qualifiziertes Verfahren in den Art. 76 bis 79 Satversme vorgesehen. Danach bedarf es zur Änderung der Satversme einer Zweidrittel-Mehrheit der anwesenden Parlamentsmitglieder.³⁰ Das konstitutionelle Gesetz wurde jedoch nicht im Wege eines solchen qualifizierten Verfahren verabschiedet, sondern durchlief nur das einfache Gesetzgebungsverfahren. In Anbetracht dieser Tatsache wird vertreten, daß es sich bei den konstitutionellen Gesetzen um einfache Gesetze handelt, die lediglich eine besondere Bezeichnung erfahren und insofern nur eine provisorische Lösung des Problems darstellen.

Eine abschließende Klärung dieser Frage ist in der lettischen Rechtslehre noch nicht erfolgt. Da die konstitutionellen Gesetze jedoch lediglich im einfachen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet wurden, ist davon auszugehen, daß sie zumindest bis heute nicht als ein Grundrechtsteil der Verfassung anzusehen und auch nicht der Verfassung gleich gestellt sind. Festzuhalten bleibt somit, daß die lettische Verfassung keinen umfassenden Grundrechtsschutz gewährt.

Allerdings ergibt sich ein Schutz der Grundrechte aus den von Lettland abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen, die in der Normenhierarchie direkt unter der Verfassung, jedoch noch über den konstitutionellen Gesetze stehen. Lettland ist der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) beigetreten. Diese wurde von Lettland 1994 unterzeichnet,

aber noch nicht durch das Parlament ratifiziert. Der Grund hierfür ist in dem Umstand zu suchen, daß die EMRK die Abschaffung der Todesstrafe fordert und das lettische Strafgesetzbuch die Todesstrafe noch weiterhin vorsieht.³¹ Somit kommt auch ein Grundrechtsschutz durch völkerrechtliche Verträge nicht in Betracht. Hierfür ist „nur“ das mit einfachgesetzlichen Regelungen auf einer Stufe stehende konstitutionelle Gesetz über die Menschenrechte mit seinen Gewährleistungen ausschlaggebend.

bb) Schutz der Grundrechte

Eine weitere Schwierigkeit bei der Durchsetzung der in dieser Form gewährleisteten Grundrechte ergibt sich aus dem neugeschaffenen Verfassungsgerichtsgesetz Lettlands. Gemäß Art. 16 VerfGG sind nur die staatlichen Organe klagebefugt. Eine Klagebefugnis des einzelnen Bürgers ist in dem Gesetz nicht vorgesehen, was dazu führt, daß der Mindeststandard an Grundrechten nicht gerichtlich durchsetzbar ist. Eine Alternative könnte jedoch das in Lettland geschaffene Staatliche Menschenrechtsbüro und der Ombudsman sein. Aufgabe dieser 1996 geschaffenen Institutionen ist es, angezeigte Verletzungen von Grundrechten einzelner Bürger zu untersuchen und verletzende staatlichen Stellen über den Sachverhalt zu informieren und gegebenenfalls anzuhören (Vgl. Art. 2 Nr. 3 und 4 sowie Art. 9 des Gesetzes über das staatliche Menschenrechtsbüro). Die Behörde wird dann aufgefordert, den Zustand zu beseitigen und so der Beschwerde des Bürgers Abhilfe zu leisten. Darüber muß schließlich das Men-

³⁰ Ausreichend für eine Verfassungsänderung ist somit gemäß Art. 76 Satversme eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder des Parlaments. Das lettische Parlament hat 100 Mitglieder. Theoretisch reichen für eine Verfassungsänderung - bei Anwesenheit von zwei Drittel der Mitglieder, d.h. 44 Stimmen aus. Das ist weniger als die einfache Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl.

³¹ Stand März 1997. Ein neuer Strafgesetzbuchentwurf sieht wiederum die Todesstrafe bei einigen Delikten vor. Auch ist die große Mehrheit der lettischen Bevölkerung positiv gegenüber der Todesstrafe eingestellt. Allerdings hat der lettische Präsident im September 1996 die Aussetzung des Vollzuges der Todesstrafe verkündet. Siehe European Integration Bureau, Latvia and the European Union. News bulletin No. 3, Riga September 1996.

schenrechtsbüro durch die Behörde in einer Frist von einem Monat unterrichtet werden. Problematisch ist auch hier wiederum, daß das Gesetz dem Betroffenen keine Möglichkeit einer rechtlichen Durchsetzung seines Anspruchs auf Wiederherstellung des rechtmäßigen Zustandes gewährt. Die Entscheidung des staatlichen Menschenrechtsbüros ist vielmehr rechtlich unverbindlich und hat allenfalls empfehlenden Charakter. Somit kann auch diese Institutionen keinen der gerichtlichen Durchsetzbarkeit gleichwertigen Schutz der Grundrechte bieten. Schließlich kann zwar gegen einfaches staatliches Handeln das Verwaltungsgericht angerufen werden, jedoch scheidet ein Schutz der Bürger gegen legislative Akte zum einen mangels der Klagebefugnis und zum anderen mangels eines Grundrechtskataloges mit Verfassungsrang aus.

b) Die lettische Verfassung im Hinblick auf die Integration in die EU

Vor dem Hintergrund des Art. 2 Satversme, stellt sich das Problem, wie ein Beitritt zur EU innerstaatlich umgesetzt werden kann. Art. 2 Satversme lautet:

„Lettlands souveräne Staatsgewalt gehört dem Volk Lettlands“.

Der Art. 2 Satversme räumt ausschließlich dem lettischen Volk die Möglichkeit ein, über die Abgabe von Souveränitätsrechten zu entscheiden. Die Übertragung von Hoheitsrechten geschieht durch und aufgrund eines zwischen den Parteien abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrages. Nach Maßgabe der jeweiligen Verfassung bedürfen die Verträge für ihr Inkrafttreten der Ratifikation durch die zuständigen Stellen. In Lettland ist dies gemäß Art. 2 Satversme das Volk Lettlands. Insofern ist grundsätzlich für jeden Beitritt in eine internationale Organisation eine Volksabstimmung nötig. Jedoch ist ein Teil dieser Souveränitätsrechte des Volkes in der Sat-

versme auf das Parlament, die Saeima und andere hoheitliche Stellen übertragen worden. Art. 64 Satversme lautet:

„Das Recht der Gesetzgebung steht der Saeima wie auch dem Volke Lettlands zu, in der Ordnung und in dem Umfange, wie es in der Verfassung vorgesehen ist“.

Von diesem Recht hat der Gesetzgeber mit dem Gesetz „Über völkerrechtliche Verträge der Republik Lettland“ Gebrauch gemacht. Gemäß Art. 7 Nr. 5 des Gesetzes ist für die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen die Ratifikation des Vertrages im Parlament ausreichend, so daß es hierfür keiner Volksabstimmung bedarf.

Die EU unterscheidet sich von anderen internationalen Organisationen jedoch durch ihre Supranationalität, d.h. sie kann unmittelbar und unter Umständen gegen den Willen der Mitgliedsstaaten auf bestimmten Gebieten rechtsetzend tätig werden. Dies hat zur Folge, daß sich die Bürger eines Mitgliedsstaates gegenüber dessen Behörden und Gerichten unter bestimmten Voraussetzungen unmittelbar auf Rechtsakte der EU, z. B. auf Verordnungen gemäß Art. 189 EGV berufen können. Dies führt zu einer neuen „Qualität der Integration“, durch die Verträge über die Europäischen Gemeinschaften und den EUV wurde eine eigene Rechtsordnung geschaffen. Aufgrund des in Art. 2 Satversme niedergelegten Grundsatzes der Volkssouveränität ist für den Beitritt zur EU und die Inkraftsetzung des bisher geltenden europäischen Rechtes daher eine Volksabstimmung erforderlich. Eine erneute Volksabstimmung wäre auch dann nötig, wenn die Mitgliedsstaaten der EU eine höhere Integrationsstufe erreichen wollen. Auch für die Aufnahme eines „Integrationshebels“ in die Satversme, vergleichbar

etwa dem Art. 24 des deutschen Grundgesetzes, bedarf es einer Volksabstimmung.³²

c) Einbruch des Europarechts

Bereits durch die im EuAbk geregelte und durch das WB konkretisierte Rechtsangleichung und -anwendung im Partnerstaat kann es zu beachtlichen Überlagerungen des lettischen Verfassungsrecht durch europarechtliche Normen kommen³³. Dies ist insoweit problematisch, als daß trotz der Verpflichtung zur Übernahme des Gemeinschaftsrechts durch Lettland kein Anspruch hinsichtlich einer Aufnahme in die EU besteht, ein Verlust der nationalen Souveränität nicht durch die Mitgliedschaft in der EU und die damit verbundenen Einflußmöglichkeiten auf deren Rechtssetzung kompensiert wird.

C. DIE BALTISCHE KOOPERATION

I. Die Problematik

Im Zuge eines fortschreitenden Globalisierungsprozesses hat die internationale Zusammenarbeit souveräner Staaten stark an Bedeutung gewonnen. Politische und wirtschaftliche Entwicklungen sind nicht mehr regional begrenzt, sondern wirken sich in unterschiedlicher Weise auf die Nachbarstaaten aus. Diese Erkenntnis hat im ausgehenden 20. Jahrhundert eine ganz besondere Bedeutung gewonnen. Die häufig übereinstimmenden außenpolitischen Interessen und das weite Netz gegenseitiger Abhängigkeiten im wirtschaftlichen

und politischen Bereich machen eine Zusammenarbeit baltischen Staaten notwendig.

II. Historischer Hintergrund und heutige Situation

Die Anfänge einer Kooperation der baltischen Staaten geht auf die Konferenz in Bulduri im Jahre 1921 zurück.³⁴ Die Länder Estland, Lettland und Litauen verständigten sich im Rahmen dieser Konferenz auf die Gründung einer politischen, wirtschaftlichen und militärischen Union. Konkrete Erfolge blieben jedoch aus und auch die folgenden Bestrebungen blieben aufgrund der veränderten außenpolitischen Situation (Verbesserung der Beziehung zu Rußland) und der Konzentration der baltischen Staaten auf innenpolitische Angelegenheiten folgenlos. Auch die Entente der drei baltischen Staaten vom September 1934 über die Zusammenarbeit im Rahmen des Völkerbundes schloß eine darüber hinausgehende Kooperation auf wirtschaftlichen und politischen Gebiet nicht mit ein.³⁵

Nach dem Zerfall der Sowjetunion bot sich den baltischen Staaten abermals die Gelegenheit, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen und im Hinblick auf die Zukunft in den Bereichen gemeinsamer Interessen zu kooperieren. Dies lag nahe, weil die Transformation der wirtschaftlichen und politischen Strukturen in allen drei Ländern vergleichbare Probleme hervorrief. Zu den gemeinsamen Problemen aller drei baltischen Staaten zählen insbesondere die organisierte Kriminalität, illegale Grenzüberschreitungen und Schmuggel, Korruption, eine unterentwickelte Infrastruktur und erhebliche Umweltprobleme. Auch Sicherheitsfragen, die aus den angespannten Beziehungen zu Rußland herrühren, legen ein gemeinsames Vorgehen nahe, da

³² Art. 77 Satversme: "Falls die Saeima den ersten, zweiten, dritten oder sechsten Punkt der Verfassung geändert hat, so müssen diese Änderungen, um Gesetzeskraft zu erlangen, einer Volksabstimmung unterbreitet werden".

³³ Dieses Problem behandelt für die Visegrad-Staaten ausführlich Gärtner in: *Recht in Ost und West*, Jahrgang 1993, S. 332 ff.

³⁴ Agnis Balodis, *Latvijas Vesture*; Riga 1993.

³⁵ Agnis Balodis, *Latvijas Vesture*; Riga 1993.

keiner der drei Staaten diese Probleme allein lösen kann. Daneben aber zeigte sich immer deutlicher, daß der von allen drei Ländern angestrebte Beitritt zur Europäischen Union sich leichter fördern ließe, wenn sie ihre Interesse gemeinsam identifizieren und vertreten würden. Der Prozeß einer weitergehenden Zusammenarbeit findet ebenfalls die Unterstützung der EU, die in Art. 2, S. 2 EuAbk die Bedeutung einer solchen Zusammenarbeit für Wohlstand und Stabilität, eine der Voraussetzungen für die Aufnahme in die EU, hervorhebt.

III. Instrumente der Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit der drei baltischen Staaten findet auf drei institutionellen Ebenen statt, die miteinander eng verbunden sind.

1. *Baltische Assamblee*

Das Baltische Assamblee wurde im Jahre 1991 in Tallin als interparlamentarische Institution gegründet. Im Rahmen von Fragen und Angelegenheiten, die alle drei Staaten betreffen, übt es eine konsultative und koordinierende Funktion aus. Die Sitzungen des Baltischen Assamblee finden zweimal im Jahr statt. Die Hauptarbeit wird jedoch in den sechs Arbeitskomitees geleistet, die durchschnittlich zwei mal in der Zeit zwischen den Sitzungen des Baltischen Assamblee zusammentreten und folgenden Themen gewidmet sind³⁶:

- Recht
- Soziale Angelegenheiten und Wirtschaft
- Umwelt und Energie
- Kommunikation
- Erziehung, Wissenschaft und Kultur
- Sicherheit und äußere Angelegenheiten

³⁶ Baltijas Asamblejai-5.//Latvijas Vestnsis, 8.11.96 (http://saule_saeima.lanet.lv/baltasam/lat-about.html).

2. *Ministerrat*

Der im Jahre 1994 gegründete Ministerrat stellt eine Institution der Zusammenarbeit der Regierungen der baltischen Staaten dar. Die Arbeit des Ministerrats findet sowohl zwischen den Premierministern als auch zwischen den jeweiligen Ministerien statt. Aufgabe des Ministerrates ist es, gemeinsame außenpolitische Ziele zu formulieren, sowie völkerrechtliche Verträge zwischen den Regierungen der baltischen Staaten zu schließen. Die Arbeit wird in Komitees geleistet, die regelmäßig einen konkreten Jahresarbeitsplan erarbeiten.³⁷

Der Aktionsplan für 1996 sah unter anderem vor:

a) **Komitee für auswärtige Angelegenheiten**

- Ausarbeitung der Position der Baltischen Staaten im Rahmen der EU Regierungskonferenz
- Diskussion der Beziehungen zu den zentraleuropäischen Staaten
- Diskussion der Beziehungen der baltischen Staaten zu Rußland im Zusammenhang mit der NATO-Osterweiterung

b) **Komitee für Grenzsicherheit**

- Harmonisierung der Regelungen über den Grenzübergang
- Kooperation mit anderen Komitees bei der Lösung von Problemen des „Via Baltica“ Projektes

c) **Komitee für Verteidigung und Friedenserhaltung**

- Ausbildung und weitere Entwicklung eines Baltischen Friedensbataillons (BALTBAT)

³⁷ Baltijas valstis-uz augstako sadarbibas limeni. //Latvijas Vestnesis, Nr.127,1994.

d) Komitee für soziale Angelegenheiten

- Diskussion von Fragen der Einwanderung
- Ausarbeitung einer Strategie zur Integration in das soziale Sicherungssystem der EU

3. Der Baltische Rat

Der Baltische Rat bildet die höchste Ebene interbaltischer Zusammenarbeit. Er setzt sich aus dem Baltischen Assamblee und dem Baltischen Ministerrat zusammen, dessen Treffen einmal pro Jahr stattfindet auf dem die Regierungen und Parlamente der drei baltischen Staaten bereits Erreichtes und weitere Möglichkeiten der Zusammenarbeit diskutieren. Er stellt somit ein wichtiges Forum der Zusammenarbeit von Exekutive und Legislative dar.³⁸

IV. Gebiete der Zusammenarbeit

Im Rahmen der Kooperationsinstitutionen sind bereits eine Vielzahl von unterschiedlichen Projekten und Plänen erarbeitet worden. Die schlechte Infrastruktur in den baltischen Staaten erfordert umfassende Modernisierungsmaßnahmen und erhebliche finanzielle Anstrengungen, um dem westeuropäischen Standard und den Anforderungen der EU zu entsprechen. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei der Intensivierung des Fährverkehrs und dem damit verbundenen Ausbau der Häfen zu.³⁹ Als weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Transportstrukturen ist die Modernisierung des Schienenverkehrs zwischen den baltischen Staaten (Balt Rail) vorgesehen.⁴⁰ Das Projekt „Via Baltica“, der Bau einer 900 km langen Fernstraße, welche die Hauptstädte der drei baltischen Staaten mit Polen über die Region St. Petersburg bis nach Finnland verbinden soll, ist eines der fortgeschrittenen

³⁸ [http:// saule.saeima.lanet.lv/baltasam/lat-about.html](http://saule.saeima.lanet.lv/baltasam/lat-about.html)

³⁹ Perspektiven der Ostseekooperation in: Außenpolitik, Heft 1/95, S.23.

⁴⁰ Latvijas Nacionala Programma. Integracijai Eiropas

Planungsprojekte.⁴¹ Dennoch ist die Realisierung der geplanten Projekte in nächster Zeit nicht wahrscheinlich, da es den Regierungen der baltischen Staaten vor allem an Finanzierungsmöglichkeiten fehlt. Im Gespräch sind weiterhin der Anschluß an das moderne Telekommunikationsnetz Trans-Euro-Line und die Schaffung eines die Ostseeränderstaaten umfassenden Energieverbundes (Baltic Ring), der besonders für die baltischen Staaten und Polen aufgrund der starken Abhängigkeit von Rußland auf dem Energiesektor interessant ist.⁴² Ein weiteres zwischenstaatliches Planungsprojekt ist die Bildung einer Zollunion.⁴³

Konkrete Erfolge der baltischen Kooperation sind bereits auf wirtschaftlichem Gebiet zu erkennen. Am 13. September 1993 unterzeichneten die Premierminister Estlands, Lettlands und Litauens den Vertrag über eine innerbaltische Freihandelszone. Des weiteren verabschiedete das Baltische Assamblee eine Reihe von Resolutionen, welche die Zusammenarbeit insbesondere im Umweltschutz konkretisieren. Positive Ergebnisse sind ebenfalls im Rahmen der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verteidigung und Friedensgewährleistung zu verzeichnen. Im Februar 1995 wurde ein trilateraler Vertrag über die Zusammenarbeit der Verteidigungsministerien geschlossen. Im Jahre 1996 folgte die Gründung des baltischen Friedensbatalions BALTBAT, welches unter NATO-Kommando an der Friedensgewährleistungsmission der IFOR-Truppen im ehemaligen Jugoslawien teilnahm.⁴⁴

Savieniba.S. 75-77.

⁴¹ Martti Miettinen, Verkehrsprojekte im Ostseeraum., in: Lou Hagebarth(Hrsg.), Die Ostsee-Region; 1994. S.91-92.

⁴² Perspektiven der Ostseekooperation in: Außenpolitik, Heft 1/95, S.23.

⁴³ Baltijas unija-generalmeģinajums pirms ES.//Diena, 28.02.1997.

⁴⁴ Latvijas Nacionala Programma. Integracijai Eiropas

D. FAZIT

Die Erweiterung der EU nach Ost- und Mitteleuropa ist auf dem Weg zur Vereinigung Europas ein wesentlicher Schritt. Die Überwindung der Trennung des Kontinents und die Wiederherstellung der geographischen und kulturellen Zugehörigkeit können ein Europa schaffen, das nach außen und innen wirtschaftlich stabil und politisch sicher sein wird. Sie birgt für die Beteiligten immense Chancen, so daß die anstehenden Probleme dagegen nicht wesentlich ins Gewicht fallen sollten. Der entscheidenden und auch notwendigen Vorbedingung auf Seiten der EU, daß durch den Beitritt kein Problemimport stattfinden soll⁴⁵, muß ein Gesamtkonzept gegenüberstehen, das alle beitragswilligen Staaten einheitlich behandelt und auch die Lösung der strukturellen Probleme der EU in Angriff nimmt. So werden die Beitritte für die EU den Zwang und zugleich die Chance zu einer Reform überkommener Strukturen begründen. Offen zutage treten auch die Folgen der Integration für die Rechts- und Wirtschaftsordnung Lettlands. Die Bedingungen eines Beitritts führen auch in Lettland zu einem von der EU induzierten „Modernisierungsdruck“. Dennoch sind die Effekte der Integration im Hinblick auf das Entstehen eines Staatswesens, das den Grundsätzen von Demokratie, Rechtsstaat und Menschenrechten sowie Marktwirtschaft verpflichtet ist, noch wenig sichtbar. Ausgangspunkt unserer Diskussion hierüber war ein Vortrag von M. Westermanis, Historiker und Leiter des jüdischen Museums in Riga. Er entwarf, befragt nach den Perspektiven und Entwicklungschancen von Staat und Gesellschaft in Lettland, ein düsteres Zukunftspanorama. Seine

Savieniba. S.75-77.

⁴⁵ Diese Bedingung ergab besonders deutlich unser Gespräch mit Herrn R. Rudolph.

Analyse gründete er auf die existenten gesellschaftlichen Mißstände, die infolge des Umbruchs von 1989 mehr oder weniger in allen MOE-Staaten manifest sind, und die in Lettland die autonome Entwicklung eines zivilen Gemeinwesens mittelfristig unmöglich machen würden.⁴⁶ Auch wenn diese subjektive Einschätzung in Gegensatz zu offiziellen Verlautbarungen der lettischen Regierung tritt, in denen Stabilisierungserfolge vermeldet werden, ist offenkundig, wie groß die gesellschaftlichen und innenpolitischen Probleme Lettlands sind. Die Bedeutung, die der Beitritt zur EU für ihre Lösung hat, kann gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die EU ist über eine reine Wirtschaftsgemeinschaft hinaus eine Wertegemeinschaft. Weil sie die Beitrittsbedingungen vorgibt, führt die schrittweise Integration nicht nur zu einer Implementierung einer neuen Rechts- und Wirtschaftsordnung, sondern bedingt indirekt auch einen gesellschaftlichen Wandel nach dem Vorbild westeuropäischer Staaten. Die EU bietet für die MOE-Staaten damit Stabilität nach innen durch Rechtsstaat und Demokratie. Aber auch Stabilität nach außen, d.h. Sicherheit und Frieden würden durch eine EU-Mitgliedschaft gefördert. So ist es nicht verwunderlich, daß Rußland in bezug auf einen Beitritt der MOE-Staaten scheinbar keine ablehnende Haltung einnimmt, da es u.a. ein wirtschaftliches Interesse an stabilen Nachbarstaaten hat und die sicherheitspolitische Komponente der EU-Mitgliedschaft auf absehbare Zeit eine Illusion bleiben wird.

⁴⁶ Beispielhaft verwies er auf den Exodus der Intelligenz und insbesondere die Verarmung weiter Teile der Bevölkerung, wobei gerade ältere Menschen regelrecht verelenden würden. Weiter führte Westermanis die um sich greifende Korruption in Politik und Gesellschaft an, die das Vertrauen in staatliche Institutionen und deren Akzeptanz zerstöre. Ein äußeres Zeichen sei die Bankenkrise im Gefolge des Zusammenbruchs der Banka Baltija im Juni 1995 gewesen.

Geopolitische Gründe spielen hier – anders als im Falle der NATO-Ostererweiterung – offenbar keine vorrangige Rolle. Dies eröffnet der EU die Möglichkeit, anhand objektiver Kriterien über eine Aufnahme zu entscheiden und einer Konvergenztheorie, die ein Junktim zwischen NATO- und EU-Beitritt bedeuten würde, eine Absage zu erteilen.

Von baltischer Seite wird die innerbaltische Zusammenarbeit vor allem als Schlüssel für eine schnellere Integration in die EU gesehen.⁴⁷ In der Erklärung der Präsidenten der drei baltischen Staaten über „Partnerschaft für Integration“ vom 29. Mai 1996 in Vilnius wurde betont, daß die baltischen Staaten bei der Bewerbung für die Aufnahme in die EU und in die NATO gemeinsam vorgehen werden.⁴⁸ Diese Ansicht ließ sich auch dem Gespräch mit dem lettischen Minister für europäische Angelegenheiten, Staatsminister Kirsteins, entnehmen, der die Bedeutung einer Zusammenarbeit zur Erfüllung der im WB angeführten Voraussetzungen für eine Integration unterstrich. Unterstützung finden die baltischen Staaten auch von deutscher Seite, die eine enge Zusammenarbeit der baltischen Länder untereinander befürwortet, um den Integrationsprozeß zu beschleunigen.⁴⁹ Eine baldige Integration des Baltikums als Region in die EU scheint jedoch nicht wahrscheinlich. Eine gleichzeitige Aufnahme aller drei Staaten ist nach den Worten von Herrn R. Rudolph, Mitglied des Arbeitsstabes EU-Osterweiterung im Auswärtigen Amt, aufgrund wirtschaftlicher und strukturpolitischer Unterschiede der einzelnen Länder auch nicht zu erwarten und spielt im Rahmen der Bei-

trittsverhandlungen von seiten der EU keine Rolle. Für Lettland sind die Defizite bei der Erfüllung der Beitrittsvoraussetzungen gerade im Bereich der Entwicklung einer rechtsstaatlichen Ordnung aufgezeigt worden. Auch in Anbetracht dieser Perspektive gilt jedoch, daß die baltischen Staaten aufgrund ihrer geopolitischen Lage eine Region darstellen, die in Zukunft eine politische und wirtschaftliche Schlüsselstellung zwischen Westeuropa, insbesondere der EU, und Osteuropa, vor allem Rußland, einnehmen könnte. Voraussetzung ist die politische und wirtschaftliche Stabilität der baltischen Staaten. Die innerbaltische Kooperation stellt dabei einen wichtigen Schritt zur Erreichung dieses kurzfristigen Zieles dar. Sie eröffnet einen Weg zur Lösung der angesprochenen Probleme in den einzelnen baltischen Staaten, ist zugleich Schlüssel zur Integration in die EU und dient der Stärkung der baltischen Region im Verbund der Ostseeanrainer. Keiner dieser Gesichtspunkte ist von den anderen unabhängig. Solange die Probleme in den einzelnen Staaten nicht gelöst sind, wird eine Integration in die EU kaum möglich sein, und die baltischen Staaten werden im Ostseeraum nicht das Gewicht haben, das ihrer geopolitischen Bedeutung entspricht.

⁴⁷ European Integration Bureau, Latvia and the European Union, No. 4, Riga, October, 1996.

⁴⁸ Archiv der Gegenwart 41108, 29.5.1996.

⁴⁹ K. Kinkel, Estland, Lettland und Litauen - Partner Deutschlands auf dem Weg nach Europa (http://www.auswaertiges-amt.government.de/de/int_kont/r_960828a.htm).

Workshop II

Rechtstransfer im Strafrecht

Leitung:
Stephanie Puls

| | |
|---|-----------|
| A. EINLEITUNG..... | 29 |
| B. MATERIELLES STRAFRECHT..... | 29 |
| I. Überblick über das lettische Strafrecht | |
| im Vergleich zur deutschen Regelung | 29 |
| 1. Geschichte des lettischen Strafrechts..... | 29 |
| 2. Überblick über die geplante Neuregelung | |
| mit Gegenüberstellung der jeweiligen deutschen Regelung | 30 |
| II. Umweltstrafrecht in Lettland und Deutschland..... | 34 |
| 1. Unbestimmte Rechtsbegriffe im Umweltstrafrecht | 36 |
| 2. Verwaltungsakzessorietät..... | 37 |
| 3. Amtsträgerhaftung..... | 37 |
| 4. Verbrechensstatistik und Aufklärungsquote | 38 |
| 5. Unternehmenshaftung | 39 |
| C. PROZESSRECHT..... | 40 |
| I. Einführung in die lettische StPO | 40 |
| 1. Historische Entwicklung | 40 |
| 2. Überblick über die gegenwärtige Gesetzeslage | 41 |
| II. Vergleich der Strafprozeßordnungen..... | 42 |
| 1. Ziel / Zweck | 42 |
| 2. Voraussetzungen des beschleunigten Verfahrens | 42 |
| 3. Erfolg und Resonanz | 43 |
| 4. Beschleunigungsinstrumentarien bzw. Unterschiede zum Normalverfahren | 44 |
| 5. Kritik | 44 |
| D. DIE EMRK – GARANTIE UND VERFAHREN | |
| ZUR DURCHSETZUNG VON MENSCHENRECHTEN..... | 45 |
| I. Verfahrensregeln der EMRK..... | 46 |
| 1. Staatenbeschwerde | 46 |
| 2. Individualbeschwerde | 46 |
| II. Stellung der EMRK im innerstaatlichen Recht | 47 |
| 1. Im internationalen Vergleich | 47 |
| 2. Stellung der EMRK im deutschen Recht | 47 |
| 3. Einfluß der EMRK auf das deutsche Rechtssystem | 48 |
| E. AUSBLICK: VOLLZUG DER STRAFE..... | 49 |
| I. Gesetzliche Regelungen zum Strafvollzug | 49 |
| 1. Lettland | 49 |
| 2. Deutschland..... | 50 |
| II. EMRK und Strafvollzug | 51 |
| III. Ergebnisse der Exkursionen | 52 |
| F. LITERATURHINWEISE..... | 55 |

A. EINLEITUNG

Unser Workshop II hatte das Thema „Rechtstransfer im Strafrecht“. Aus diesem Grunde haben wir uns an Hand je eines Beispiels aus dem Prozeßrecht und dem materiellen Recht die Gemeinsamkeiten und Unterschiede der beiden Rechtsordnungen erarbeitet. Von den drei lettischen Studentinnen wurden Referate zum lettischen Strafgesetzbuch (Geschichte, gültiger Stand und Ergebnisse der Reformkommission), zum Strafprozeßrecht (Verkürztes Verfahren) und zum lettischen Umweltstrafrecht vorbereitet. Die deutschen Studentinnen und Studenten befaßten sich mit dem beschleunigten Verfahren im Strafprozeß, dem deutschen Umweltstrafrecht und dem Einfluß der Europäischen Menschenrechtskonvention auf das deutsche Straf- und Strafprozeßrecht.

Auffallend waren die Unterschiede:

In Lettland galten nach der Unabhängigkeit zunächst die Gesetzbücher der Lettischen Sowjetrepublik (kurzfristig entrümpelt und umbenannt) weiter fort, inzwischen sind durch Expertenkommissionen neue Texte entstanden. An den Kommissionen nahmen auch ausländische Sachverständige teil. Insgesamt wurde eine Gesetzgebungsatmosphäre geschaffen, die sich in alle Richtungen offen zeigte.

Ganz anders das Bild in Deutschland, wo die deutsche Vereinigung keinerlei Grundlage für eine Reformdiskussion des Strafrechts bot. Und wo die europäische Vereinigung als ein notwendiges Übel von zentralistischem Charakter erduldet wird, statt sie als Möglichkeit zu nutzen, sinnvolle und erprobte Regelungen europäischer Nachbarn wahrzunehmen und zu importieren. So werden Erfahrungen in Frankreich und Italien mit einem beschleunigten Verfahren nicht genutzt, ebensowenig wie die

bahnbrechenden Mechanismen in den Niederlanden zum Täter-Opfer-Ausgleich.

So zeigt sich Lettland offen und integrationsbereit, während man in Deutschland ein Klima der Abschottung vorfindet, wo ein Justizminister als revolutionär gilt, der ein aus dem letzten Jahrhundert stammendes Strafrahmengerüß reformieren will.

B. MATERIELLES STRAFRECHT

I. Überblick über das lettische Strafrecht im Vergleich zur deutschen Regelung

1. *Geschichte des lettischen Strafrechts*

In Lettland gab es von 1933 bis 1961 ein sogenanntes „Strafgesetz“; danach galt bis 1991 in der lettischen Sowjetrepublik der „Strafkodex“. Nach der Unabhängigkeit Lettlands von der UdSSR im Jahre 1991 stand Lettland vor der Frage, sofort ein neues Strafgesetzbuch auszuarbeiten oder den bestehenden Strafcode zu reformieren. Teilweise wurde sogar erwogen, das Strafgesetz von 1933 in veränderter Form wieder heranzuziehen. Man entschied sich für eine Kombination der ersten beiden Möglichkeiten, da eine grundlegende Reform des gesamten materiellen Strafrechts zeitaufwendig und kompliziert ist. Sie sollte nicht überstürzt werden. Daher ist zunächst der bis zur Unabhängigkeit geltende Strafkodex 1991 „entpolitisiert“ und an einigen Stellen auch tiefgehend verändert worden. Damit konnte er für einen Übergangszeitraum bis zur endgültigen Reform des Strafrechts weiterhin angewendet werden. Parallel dazu ist an der Neuregelung gearbeitet worden.

Nunmehr ist der bereits dritte Entwurf des Strafrechtsreformprojektes der Saeima, dem Parlament Lettlands, zugeleitet worden, jedoch hat diese bislang noch nicht abschließend darüber befunden. Vorläufig ist somit unbekannt, wann und in welcher Gestalt die Neuregelung in Kraft treten wird.

In den letzten sechs Jahren (1990-1996) ist sehr viel Mühe auf die Schaffung dieses neuen Strafkodexes verwendet worden. Der erste Entwurf war bereits 1994 fertig. An dessen Ausarbeitung waren die wichtigsten Organe Lettlands beteiligt, wie etwa die Saeima, das oberste Gericht, die Staatsanwaltschaft, das Justizministerium, das Innenministerium, die Streitkräfte, die Universität Lettlands und die Polizeiakademie. Auch die internationalen Konventionen, denen sich Lettland angeschlossen hat oder anzuschließen beabsichtigt, sind beachtet worden. (Die Konvention zum Schutz der Menschenwürde und der Freiheiten, die Konvention zur Ausmerzung der Zwangsarbeit, die Konvention gegen die Folter und andere unmenschliche oder die Menschenwürde erniedrigende Behandlungen).

Der Entwurf wurde mit Hilfe des Sorosfonds ins Englische übersetzt und ausländischen Experten in Deutschland, England und Polen zur Begutachtung übergeben. So beteiligten sich etwa Professor Dr. Martin Finke (Deutschland), Professor Mihael Mak-Konvil (England) und Professor Stanislaw Valtos (Polen). Unter Einbeziehung dieser ausländischen Gutachten sowie Anregungen vieler anderer Experten ist dann im Laufe der Zeit dieser dritte Entwurf entstanden, wobei gerade der Meinung ausländischer Fachkräfte eine besondere Bedeutung zukam. Die Erfahrungen und Fehler in anderen Rechtsordnungen sollten umfassend berücksichtigt werden; es ist nicht „Abschottung“, sondern „Integration“ versucht worden. Die ausländischen Fachkräfte betonten, der Entwurf entspräche

dem Verständnis und der Erkenntnis der demokratischen Staaten Europas über Menschenpflichten und -rechte und die Haftbarkeit. Gleichzeitig kamen jedoch auch Einwände, etwa zu einigen Definitionen, die ihnen ungenügend klar und viel zu allgemein schienen und dem Richter keine eindeutigen und praktizierbaren Regelungen zur Hand gäben.

Wichtiger sind jedoch die folgenden Kritikpunkte:

- der Verbleib der Todesstrafe,
- der Arrest als Strafe, weil er mit strenger Isolation verbunden ist,
- die Nichteinführung des Tagessatzmodells, wie es in vielen Staaten Europas üblich ist (Anm.: Im Entwurf des lettischen Strafgesetz heißt es „bis zu x Jahren Freiheitsstrafe oder Geldstrafe von a bis b des Mindestlohns“),
- die Entlassung aus der Arbeit als mögliche Strafe.

Diese Einwände sind bis auf den vierten Punkt nicht berücksichtigt worden, was bedeutet, daß sie auch dem jetzt der Saeima vorliegenden dritten Entwurf entgegengesetzt werden könnten.

2. *Überblick über die geplante Neuregelung mit Gegenüberstellung der jeweiligen deutschen Regelung*

Das neue Strafgesetzbuch (beziehungsweise der derzeitig vorliegende dritte Entwurf) besteht aus dem allgemeinen und dem besonderen Teil.

Der allgemeine Teil umfaßt acht Kapitel und ist zeitlich am frühesten ausgearbeitet worden. In vielen Punkten stimmen die Regelungen mit dem Allgemeinen Teil des deutschen

StGB überein. Hervorzuheben ist aber, daß der lettische Reformentwurf zahlreiche klarstellende Definitionen im allgemeinen Teil enthält.

Solche sind etwa folgende:

- Das *Vergehen* (Art. 7) ist im Strafrecht eine rechtswidrige Tat, die mit einer Freiheitsstrafe von weniger als zwei Jahren (im deutschen Recht ist ein Jahr die maßgebliche Grenze, vgl. § 12 I, II StGB) oder mit Strafe, die keine Freiheitsstrafe ist, bestraft wird.
- Das *Verbrechen* (Art. 7) kann ein schweres oder besonders schweres sein. Verbrechen ist eine rechtswidrige Tat, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von zwei Jahren oder darüber bedroht ist.
- *Fahrlässig* (Art. 10) handelt sowohl, wer den rechtswidrigen Erfolg zwar sieht, aber hofft, er werde schon nicht eintreten, oder wer glaubt, daß er diesen Erfolg vermeiden werde (bewußte F.), als auch wer den Erfolg nicht voraussieht, aber den Umständen und seinen persönlichen Fähigkeiten und Kenntnissen nach hätte voraussehen müssen (unbewußte F.). In Deutschland fehlen gesetzliche Definitionen, wann Fahrlässigkeit gegeben ist. Diese Frage wird allein durch Anwendung verschiedenen Denkmodelle und Theorien entschieden.
- *Vorsätzlich* (Art. 9) handelt, wer den rechtswidrigen Erfolg voraussieht und will (direkter Vorsatz) oder voraussieht und die Möglichkeit, daß er eintreten wird, einkalkuliert (indirekter Vorsatz). (Auch hierzu fehlen in Deutschland gesetzliche Definitionen, der § 15 bringt ebensowenig Klarstellung wie § 16 StGB. Letzterer sagt lediglich, wann der Vorsatz fehlt, aber eben nicht, unter welchen Umständen er positiv vorliegt)
- *Unzurechnungsfähigkeit* (Art. 13): Wenn die Person eine Straftat im Zustand der Unzurechnungsfähigkeit verübt, darf man sie nicht zur strafrechtlichen Haftbarkeit ziehen. (Vgl. im deutschen Recht die §§ 20, 21 StGB)
- Die *Täterschaft* (Art. 19): zwei oder mehr Personen begehen die Straftat gemeinschaftlich. (Im deutschen Strafrecht werden mehreren Formen der Täterschaft unterschieden. So gibt es die Alleintäterschaft, die Mittäterschaft, die mittelbare Täterschaft und sogar noch eine Nebentäterschaft; all diese Täterschaftsformen werden in § 25 StGB definiert.)
- Die *Teilnahme* (Art. 20): Beteiligung von zwei oder mehr Personen an einer fremden Straftat durch Anstiftung oder Beihilfe. Die Teilnehmer der Straftat sind: der Organisator, der Anstifter und der Gehilfe. Während die beiden letzten Beteiligungsformen auch im deutschen Strafrecht existieren (in §§ 26 und 27 StGB wird die Teilnahme geregelt) ist der Organisator im lettischen Recht hervorzuheben, weil es diese Figur im deutschen Strafrecht als eigenständige Beteiligungsform nicht gibt. Vielmehr wird dieser je nach Fallgestaltung entweder der Täterschaft (Stichwort: Bandenchef) oder der Anstiftung zugeordnet.
- *Notwehr* (Art. 29): eine Handlung, die, um die Interessen Lettlands, der Gesellschaft, eigener Rechte oder Rechte anderer Personen gegen Überfall oder gegen Drohung des Überfalls zu schützen, in solcher Weise ausgeführt ist, daß dem Angreifer irgendwelche Schädigung angetan werden. (Vgl. für das deutsche Recht den ähnlichen § 32 StGB)
- *Notstand* (Art. 32): eine Handlung, die ausgeführt wird, um die Interessen Lettlands, der Gesellschaft, eigene Rechte oder

Rechte anderer Personen gegen einen Überfall oder eine Überfallsdrohung zu schützen, wenn es keine andere mildere Möglichkeit gibt, diese Schädigung abzuwenden. (Im deutschen Recht muß dagegen zwischen rechtsfertigerem und entschuldigendem Notstand unterschieden werden, §§ 34, 35 StGB.)

Im besonderen Teil dieses Reformentwurfs sind zahlreiche Neuerungen vorgenommen worden, hauptsächlich auch, um die veränderte Situation im Land zu berücksichtigen. So gibt es gerade angesichts der ökonomischen Entwicklung ein sehr hohes Sicherheitsbedürfnis für weite Teile der Bevölkerung.

So sind viele neue Kapitel hinzugefügt, beziehungsweise die Systematik des besonderen Teils gravierend verändert worden, indem thematische Abschnitte gebildet worden sind, etwa im Bereiche der

- Amtsverbrechen,
- Verkehrsdelikte,
- Verbrechen gegen den Staat (etwa Spionage),
- Tötungsdelikte (Mord, fahrlässige Tötung, Kindstötung),
- Vergehen gegen die Menschenwürde und die Freiheit (Freiheitsberaubung),
- Vergehen gegen die Familie und gegen Minderjährige.

Der Reformentwurf sieht folgende Strafen vor:

- *Freiheitsstrafe* (Art. 38) von 6 Monaten bis 15 Jahren (für besonders schwere Verbrechen bis 20 Jahre und auf Lebenszeit);
- *Arrest* (Art. 39) kurzfristige Freiheitsstrafe von 1 bis 6 Monaten in der Nähe des Wohnorts;
- *Freiheitseinschränkung* (Art. 40) Von der Selbstverwaltung (Kommune) bestimmte

Arbeiten ohne Entlohnung von 40 bis 208 Stunden;

- *Geldstrafe* (Art. 41) von 1 bis 100 Mindestlöhnen. (Jener Mindestlohn wird vom Ministerrat Lettlands für bestimmte Zeiträume einheitlich für Lettland festgelegt);
- *Vermögensstrafe* (Art. 42.) Enteignung des Vermögens oder Teilen des Vermögens des Verurteilten ohne Kompensation zugunsten des Staates;
- *Ausweisung aus Lettland* (Art. 43) ohne Zeitfrist und nur für Personen, die keine Bürger Lettlands sind;
- *Rechtseinschränkung* (Art. 44) Berufs- oder Amtsverbot;
- Auf *Todesstrafe* (Art. 37) ist nur für Mord mit schuldsteigernden Umständen zu erkennen. Diese Strafe darf nicht über Minderjährige (bis 18 Jahren) und Frauen verhängt werden.

3. Die Todesstrafe in Lettland

Art. 22 des derzeitigen Lettischen Strafgesetzbuches sieht als mögliche Strafe die Todesstrafe vor. Sie ist als Ausnahmestrafe vorgesehen und kann bei einer ganzen Reihe von Verbrechen, die in einem Katalog aufgeführt sind, verhängt werden. Bei allen Verbrechen – jedoch nicht schon mit Verwirklichung des einfachen Tatbestandes, sondern erst bei Vorliegen von schuldverstärkenden Umständen – kann diese Strafe verhängt werden. Diese Delikte sind u.a. Mord, Verbrechen im Zusammenhang mit organisierter Kriminalität, Geldfälschung sowie Sexualdelikte. Art. 22 mit seiner Tatbestandsauflistung ermöglicht diese Strafform als solche. Die genauen Umstände, die zu einer Verhängung führen können, sind in den jeweiligen Artikeln im Besonderen Teil geregelt. Die Todesstrafe kann nicht gegen Personen unter 18 Jahren und gegen Frauen, die zur Tatzeit oder zur Verurteilungszeit schwanger sind, verhängt werden.

In dem Entwurf des neuen Lettischen Strafgesetzbuches, welcher zur Zeit im Parlament beraten wird, bleibt die Todesstrafe erhalten.

Art. 37 führt sie als mögliche Strafe auf. Statt des Kataloges von Straftaten, bei denen die Todesstrafe verhängt werden kann, ist in dem Entwurf allein bei einem Mord unter schuldverstärkenden Umständen eine Verhängung der Todesstrafe möglich. Art. 112 definiert dann in Abgrenzung zu Art. 111 den Mord unter schuldverstärkenden Umständen und ermöglicht auf der Rechtsfolgenseite die Verhängung einer lebenslangen Freiheitsstrafe oder der Todesstrafe. Ausgenommen von einer Verurteilung zum Tode sind nach Art. 37 des Entwurfes Personen unter 18 Jahren und Frauen generell.

Die Frage, ob die Todesstrafe in dem neuen Strafgesetzbuch erhalten bleiben soll, hat in Lettland zu ausgiebigen Diskussionen geführt. Dabei führten die Befürworter der Todesstrafe vor allem die seit der Unabhängigkeit Lettlands extrem angestiegene Kriminalität an und vermuteten, daß ohne die general- und spezialpräventive Wirkung der Todesstrafe gerade die besonders schweren Verbrechen in einem noch größeren Ausmaß begangen werden würden. Ferner wurde angeführt, daß die Gesellschaft nicht bereit sei, die Kosten für lebenslange Freiheitsstrafen zu tragen.

Die Gegner der Todesstrafe zweifeln die behauptete generalpräventive Wirkung der Todesstrafe besonders im Hinblick auf die Situation in Lettland an. Bis 1993 stieg die Zahl der Verbrechen, gerade auch der besonders schweren, an. Seitdem ist sie wieder rückläufig, wobei sie sich noch bei weitem nicht auf den Stand zu sowjetischen Zeiten zurückgebildet hat. Eine Zunahme von Verbrechen unter der bestehenden Androhung der Todesstrafe zeige, daß diese keine generalpräventi-

ve Wirkung entfalte. Auch wenn man hypothetisch annehmen könnte, daß die Zahl sonst noch höher wäre, lasse sich die behauptete besondere Abschreckungsfunktion der Todesstrafe nicht erkennen. Zudem widerspräche die Todesstrafe dem in der gesamten Rechtsordnung geschützten Rechtsgut Leben. Wenn der Staat selbst töte, gebe er eigens formulierte Grundwerte auf. Potentielle Täter könnten durch dieses Verhalten des Staates eine innere Rechtfertigung für ihre Tat finden, und ihre Hemmschwelle würde herabgesetzt. Es bleibe eine Gefahr von Fehlurteilen und deren Nicht-Revidierbarkeit. Zudem sei die Todesstrafe im gesamten Westeuropa, zu dessen Rechts- und Werteordnung man sich ansonsten zähle, abgeschafft oder außer Anwendung. Ein Blick in andere Länder, in denen die Todesstrafe existiert und auch angewandt wird, untermauert die Argumente der Gegner. So läßt ein Blick etwa in den Iran, wo Delikte wie etwa Ehebruch, Besitz von Pornovideos oder Prostitution per Gesetz mit dem Tode bedroht sind, die Hinrichtungsarten zum Teil äußerst brutal sind und der „Täter“ mit einer Vollstreckung rechnen muß, erkennen, daß eine deutliche Abschreckungswirkung, die über den generalpräventiven Effekt von Strafandrohungen insgesamt hinausgeht, nicht existiert. Denn selbst bei Delikten, die von ihrer Schwere nicht auch nur ansatzweise der angedrohten Strafe nahekommen, wird gegen die Gesetze verstoßen und das Leben riskiert.

Die Gegner der Todesstrafe konnten sich jedoch gegen die parteiübergreifende populistische Mehrheit im Parlament und in der Bevölkerung nicht durchsetzen, und so ist die Beibehaltung der Todesstrafe zu erwarten.

Seitens des Europarates, der OSZE, von Menschenrechtsorganisationen und der EU wurde

Lettland aufgefordert, die Todesstrafe abzuschaffen.

Der Präsident Lettlands hat ein Moratorium verkündet, daß er alle von zum Tode Verurteilten an ihn gerichteten Gnadengesuche positiv bescheiden will und die Strafe in eine lebenslange Freiheitsstrafe umwandeln wird. Somit gibt es zumindest für die Dauer des Moratoriums oder der Präsidentschaft keine Vollstreckung der Todesstrafe.

Das Festhalten an der Todesstrafe hat im Workshop zu Diskussionen geführt; von allen Teilnehmern wurde diese Strafform wegen ihrer zweifelhaften Eignung als Präventivmittel, sowie hinsichtlich der Auswirkungen auf das Staats- und Gesellschaftssystem und nicht zuletzt den Verurteilten abgelehnt. Einseitiges Unverständnis auf der deutschen Seite fand der ausdrückliche Ausschluß von Frauen. Hier wurde ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz gesehen. Zudem leuchtete die Notwendigkeit nicht ein, Frauen generell auszuschließen, wenn bei der Straferkennung die besonderen Umstände der Tat, sowie die besonderen persönlichen Merkmale der Täterin und ihre Schuldfähigkeit, sowie die Verantwortung für ungeborenes Leben und Säuglinge ohnehin berücksichtigt werden müßten. Von lettischer Seite wurde kein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz gesehen, da hier keine Ungleichbehandlung von Gleichem vorliege. In biologischer und psychologischer Hinsicht, als auch generell von der Definition des Lebens und des stärker ausgeprägten Pflichtgefühls her lasse sich eine Ungleichbehandlung hier rechtfertigen. Über dem ganzen schwebt der Gedanke, daß eine Frau als Lebensspenderin nicht getötet werden darf.

-Todesstrafe aus der Sicht der EMRK-

Die EMRK selbst verbietet die Todesstrafe nicht. Art. 2 schützt zwar das Leben, ist aber

durch Gesetze einschränkbar. Ein Verbot der Todesstrafe enthält nur das Zusatzprotokoll Nr. 6, dessen Ratifikation jedem Mitgliedsstaat freigestellt ist. So haben sich von den alten Mitgliedsstaaten Belgien, Zypern, Griechenland, die Türkei und Großbritannien bis heute einer Ratifikation enthalten. Von den seit 1990 zur EMRK beigetretenen Staaten fehlen Bulgarien, Estland, Litauen, Polen, Albanien und Andorra.

Dennoch läßt sich die Todesstrafe als mit der Werteordnung der EMRK insgesamt nicht vereinbaren und widerspricht dem „Virtual Consensus in Western European Legal Systems“, wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte befand.⁵⁰ Wenn auch die Todesstrafe als solche nicht gegen die EMRK verstößt, so stellte der Gerichtshof fest, daß die Zeit, in der eine zum Tode verurteilte Person auf die Begnadigung, Revision oder Vollstreckung wartet, unter bestimmten Umständen eine Verletzung von Art. 3 EMRK (Verbot der unmenschlichen Behandlung) darstellt.⁵¹

Lettland beabsichtigt nicht, in naher Zukunft Zusatzprotokoll Nr. 6 zu ratifizieren. Wenn das Verfahren der Begnadigung unsicher oder langwierig sein sollte, so könnte neben der generellen Unverträglichkeit der Todesstrafe mit dem Geist der EMRK eine Verletzung von Art. 3 vorliegen.

II. Umweltstrafrecht in Lettland und Deutschland

Nach dieser theoretischen Einführung haben wir uns anhand des Umweltstrafrechts mit dem materiellen Strafrecht auseinandergesetzt.

⁵⁰ EGMR A-161 (Soering geg. Großbritannien), § 102.

⁵¹ EGMR A-161 (Soering geg. Großbritannien), § 111.

Mit dem Umweltstrafrecht verbinden sich heute große Erwartungen, es soll einen der wichtigsten Bereiche unserer Zukunft sichern helfen. Der Schutz, der unseren natürlichen Lebensressourcen zukommt, sollte sich auch im Strafrecht niederschlagen. (Vergleiche nunmehr sogar die Verankerung des Umweltschutzes in der deutschen Verfassung, Art. 20 a GG).

Dabei ist indes festzustellen, daß schon vorhandene Umweltschäden auch mit Mitteln des Strafrechts nicht beseitigt werden können. Selbst im Rahmen der vorhandenen und andauernden Umweltschäden sind dem Strafrecht wie auch der genehmigenden Verwaltungsbehörde enge Grenzen gesetzt. Zudem befindet sich das Umweltrecht in ständiger Veränderung und muß sich mit ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten einer Industriegesellschaft auseinandersetzen.

Die Reform des deutschen Umweltstrafrechts erfolgte 1980 und war von großen Hoffnungen begleitet. Der Gesetzgeber hat, um ihre Bedeutung zu unterstreichen, die Umweltstraftaten aus den Nebengesetzen heraus in das StGB integriert, und einen neuen 28. Abschnitt geschaffen (§§ 324ff, 311ff StGB).

In Lettland gibt es dagegen derzeit keinen gesondert geregelten Abschnitt über Umwelt-

strafrecht, überdies unterscheiden sich die Straftatbestände von denen in Deutschland erheblich. Im neuen lettischen Strafgesetzentwurf ist jedoch die Aufnahme von Umweltstraftatbeständen geplant, diese sollen dann ähnliche Rechtsgüter schützen, wie es auch im deutschen Strafrecht der Fall ist.

Aus diesem Grunde läßt sich das deutsche und lettische Umweltstrafrecht in seiner heutigen Fassung nur schwer vergleichen. Die deutschen Tatbestände Wasser, Boden und Luft und sollen einen umfassenden Schutz der menschlichen Lebensgrundlage garantieren. Die Umwelt als solche ist jedoch nicht geschützt.

An der nachfolgenden Übersicht wird deutlich, welche Tatbestände derzeit und zur Sowjetzeit als Umweltstraftatbestände bestanden. Es zeigt sich, daß der Schwerpunkt in Lettland völlig anders liegt. Vornehmlich geht es um Zerstörung und Beseitigung natürlicher Ressourcen und nicht um den Schutz der Lebensgrundlage des Menschen.

Diese heutige Regelung in Lettland birgt große Schwierigkeiten bei der strafrechtlichen Haftung von Umweltautoren. Bei der Beurteilung treten Probleme bei der Abgrenzung von Umweltstraftatdelikten zu Eigentumsdelikten auf. Diese Problematik soll kurz verdeutlicht werden.

| Geschichte (Zeitraum von 1940-1991) | Inkrafttretene Regelungen |
|---|--|
| Vorsätzliche illegale Abholzung von Wald, § 95 | <i>ausgeschlossen / gestrichen</i> |
| Zerstörung des Wald durch Feuer, § 96 | <i>ausgeschlossen / gestrichen</i> |
| Eigenmächtige Bearbeitung des Bodens, § 154 | <i>ausgeschlossen / gestrichen</i> |
| Verletzung der Fischwirtschaftsbegründungen durch Sprengung und Floßschiffahrt, § 158 | Verletzung der Fischwirtschaftsbegründungen durch Floßschiffahrt und Sprengung, §158 |
| Gesetzwidrige Fischerei, § 159 | Gesetzwidrige Fischerei, § 159. |
| Verletzung der Kontinentalschelfgesetzgebungsregelungen, § 159.1 | <i>ausgeschlossen/ gestrichen</i> |
| Gesetzwidrige Jagd (Wilderei), § 160 | Gesetzwidrige Jagd (Wilderei), § 160 |
| Gesetzwidriger Waldfrevel § 161, (illegale Abholzung) | Gesetzwidriger Waldfrevel § 161, (illegale Abholzung) |
| Luft-, Wasser- und Bodenverunreinigung, § 225 | Luft-, Wasser- und Bodenverunreinigung, § 225 |
| Meeresverunreinigung, §§ 225.1 - 225.3 | Meeresverunreinigung, §§ 225.1 - 225.3 |

Nach der heute noch geltenden Regelung in Lettland wird zwischen natürlich gewachsener Natur und der vom Menschen künstlich geschaffenen Kulturlandschaft differenziert. Dies hat zur Folge, daß man im Falle der künstlich geschaffenen Natur vor dem Problem steht, unterscheiden zu müssen, ob es sich um Diebstahl oder um eine Umweltzerstörung handelt. Im Falle der illegalen Abholzung handelt es sich ausnahmslos um Diebstahl, wenn es sich um von Menschenhand geschaffenen Wald handelt. Begeht der Täter die Tat jedoch in natürlich gewachsener Umgebung, so ist die Abgrenzung zwischen Diebstahl und Umweltstrafrecht schwer zu treffen: Das lettische Strafrecht unterscheidet in seiner heutigen Fassung noch zwischen dem Gebrauchswert, der der Sache innewohnt und der damit verbundenen Absicht des Täters, sich die Sache eigenmächtig mit Gewinnstreben zuzueignen. Eine Umweltstraftat liegt nur dann vor, wenn ein ökologischer, staatlicher und gesellschaftlicher Wert vorliegt und die Tat durch Vandalismus entstanden ist, ohne daß den Täter Gewinnstreben geleitet hat. Die Abgrenzung dieser beiden Straftatbestände und das Verhältnis, indem sie zueinander stehen, ist in Lettland heftig umstritten und führte in der Vergangenheit zu vielfachen Versuchen der Abgrenzung, die in der Praxis schwer durchführbar waren und auf große Schwierigkeiten gestoßen sind.

Zur Sowjetzeit, als noch Staatseigentum bestand, stellte sich die Problematik noch nicht in dieser Weise, da im Vordergrund stand der Schutz von Staatseigentum vor Diebstahl. So war die illegale Abholzung von Holz oder die Fischwilderei in erster Linie ein Eigentumsdelikt, und der Bereich der damit verbundenen Umweltzerstörung trat dem gegenüber zurück.

Der neue Entwurf des Lettischen Strafgesetzbuchs sieht nunmehr eine dem deutschen

Recht ähnliche Regelung vor. Es soll die Beeinträchtigung der Umwelt als Lebensgrundlage bestraft werden. Auch sind hier Generalklauseln und eine enge Bindung an das Verwaltungsrecht geplant. Somit sind in Lettland in Zukunft ähnliche Probleme zu erwarten, wie sie sich in Deutschland bereits jetzt stellen.

Deshalb soll die deutsche Problematik im Folgenden dargestellt werden.

1. Unbestimmte Rechtsbegriffe im Umweltstrafrecht

Die Reform in Deutschland hat zu einer Häufung unbestimmter Rechtsbegriffe geführt. Dies hat zur Folge, daß aus der Rechtsnorm die richtige Wertung erst gezogen werden muß. Durch die Herauslösung aus dem Umweltverwaltungsrecht kam es zu umständlichen Generalklauseln mit komplizierten und unvollständigen Tatbestandserfassungen, die dem einzelnen Bürger nicht mit der geforderten Eindeutigkeit zeigen, wann der Tatbestand erfüllt ist.

Das hat in der Vergangenheit wiederholt Stimmen laut werden lassen, die in einzelnen Tatbeständen eine Verletzung des verfassungsmäßigen Bestimmtheitsgebots sehen (Art. 103 II, 104 GG). Die Anwendung der Strafvorschriften ist sowohl abhängig von der Verwaltungspraxis, als auch von unterschiedlichsten Ordnungsgebern auf landes- und bundesrechtlicher Ebene, was für den Laien schwer zu durchschauen ist.⁵² So spricht § 325 I StGB von Veränderung der Zusammensetzung der Luft, ohne dabei aber bezug zu nehmen auf verwaltungsrechtliche Richtlinien und Grenzwerte. Das BVerfG hat trotz der Bedenken die Verfassungsmäßigkeit festgestellt: Dem Problem könnte nur durch eine weitergehende Akzessorietät abgeholfen wer-

den, doch bestünden dann Bedenken hinsichtlich der Gewaltenteilung. Die strafrechtliche Verantwortung sollte nicht vollständig in die Hände der Exekutive, der Verwaltung gelegt werden.

Wieweit der einzelne die verwaltungsrechtliche Regelung kannte oder kennen mußte, ist demnach entscheidend für die Strafbarkeit. So versucht man beispielsweise in Schweden oder Belgien dem Problem dadurch zu begegnen, daß die in Frage kommenden Betriebe regelmäßig und umfassend über die laufenden verwaltungsrechtlichen Auflagen und Verpflichtungen informiert werden. So wirkt man dem Vorwurf entgegen, der Angeklagte hätte von der Vorschrift nichts gewußt.⁵³

2. *Verwaltungsakzessorietät*

Das Umweltstrafrecht ist eng mit dem Verwaltungsrecht verbunden. Man nennt diese Verknüpfung Verwaltungsakzessorietät. Verwaltungsbeamte stellen fest und erteilen die erforderlichen Genehmigungen zum Betrieb umweltgefährdender Anlagen. Die Strafbarkeit ergibt sich dann aus der Zuwiderhandlung gegen diese Anordnungen. Das deutsche StGB spricht von Verletzung verwaltungsrechtlicher Vorschriften und definiert diese in § 330d Nr. 4 StGB. Verwaltungsakzessorietät ist in mehr oder weniger starker Ausformung in den meisten Ländern vorhanden.

So genießt der einzelne Bürger Vertrauensschutz im Verwaltungsverfahren und kann sich auch bei einem rechtswidrigen Handeln der Behörde auf den einmal erlassenen Verwaltungsakt der Behörde verlassen. Damit entfällt die Strafbarkeit des Genehmigungsempfängers.

Der verwaltungsunabhängige Bereich betrifft nur die Fälle besonders gravierender Störun-

gen. Sie werden dort anerkannt, wo die Umweltbelastung nachweislich zu einer Allgemeingefährdung für die Bevölkerung geführt hat. In der Bundesrepublik hat der Gesetzgeber dem in § 330a StGB Rechnung getragen, der in der Praxis aber erhebliche Probleme bei dem Nachweis eines Zusammenhangs zwischen Umweltbelastung und der konkreten Gefährdung birgt.

3. *Amtsträgerhaftung*

Gerade aus dieser Verwaltungsakzessorietät resultieren zahlreiche Folgeprobleme, die sich auch auf die Haftung der Personen auswirken können, die in der Praxis Genehmigungen erteilen.

In Anbetracht der geplanten Veränderung von lettischer Seite im Umweltstrafrecht wird es wahrscheinlich auch in Lettland in Zukunft zu ähnlichen Schwierigkeiten bei der nun zu behandelnden Amtsträgerhaftung kommen.

Im Bereich der Sonderdelikte ist die Strafbarkeit auf einen bestimmten Personenkreis begrenzt, jedoch kommt bei den Allgemeindelikten (§§ 324, 326, 330a) eine Strafbarkeit von jedermann, somit auch von Amtsträgern, in Betracht.

In Deutschland sind seit einigen Jahren auch Amtsträger in den Verwaltungsbehörden zur Verantwortung gezogen worden⁵⁴, die vorsätzlich rechtswidrig Genehmigungen erteilen (positives Tun) bzw. trotz Erkennens der Rechtswidrigkeit diese nicht zurücknehmen (Unterlassen).

Die Entscheidung, ob hier nur für den Amtsträger Teilnahme oder Täterschaft vorliegt, ist von entscheidender Bedeutung, da bei der Teilnahme die Strafbarkeit des Amtsträgers

⁵² Schönke/Schröder, Vorbem. § 324, Rn. 4.

⁵³ Heine, NJW 1990, 2425, 2430.

⁵⁴ Michalke, NJW 1994, 1693 ff.

mangels einer rechtswidrigen Haupttat der Handelnden ausgeschlossen ist.

Im deutschen Verwaltungsrecht differenziert man zwischen rechtswidrigen und nichtigen Verwaltungsakten, lediglich letztere sind unwirksam.

Bei rechtswidrigen Verwaltungsakten gestaltet sich die Strafbarkeit deshalb problematisch, weil im Verwaltungsrecht Vertrauensschutz des Empfängers auf Gültigkeit des Verwaltungsaktes gilt. Dies hat zur Folge, daß rechtswidrige Verwaltungsakte nur unter bestimmten Umständen, etwa nur innerhalb bestimmter Fristen zurückgenommen werden können (§ 48 VwVfG). Für die Strafbarkeit bedeutet dies wiederum, daß der Handelnde durch eine behördlich erteilte Genehmigung gerechtfertigt ist und deshalb in der Regel nicht zur Verantwortung zu ziehen ist. Mangels Strafbarkeit der Handelnden fehlt es an der Haupttat, und eine strafbare Teilnahme des Amtsträgers ist ausgeschlossen. Dessen Strafbarkeit kann nur begründet werden, indem ihm Täterschaft zur Last gelegt wird.

Dieses hat der BGH bejaht, ohne dafür durchschlagende Argumente vorbringen zu können. Der BGH hat den Verwaltungsbeamten als *mittelbaren Täter* gesehen und begründet diese Ansicht damit, daß es der Erteilende sei, der die "Verbotsschranke öffne" und so das Geschehen ins Rollen bringe. Dies mache ihn zum Täter eines Umweltdelikts. Es heißt in der Entscheidung weiter, daß die Frage der mittelbaren Täterschaft eine offene Wertungsfrage sei und nach dem Einzelfall zu ermitteln⁵⁵. Die Frage, inwieweit dies tatsächlich möglich ist, ist heftig umstritten und dreht sich vor allem um das Problem der Abgrenzung von Täterschaft und Teilnahme, da, wie gezeigt, bei der Teilnahme die Strafbarkeit

des Amtsträgers mangels einer rechtswidrigen Haupttat der Handelnden ausgeschlossen ist.

Verschiedentlich wurde versucht, eine Lösung des Problems über die Einführung eines neuen Straftatbestands der *Umweltuntreue* zu finden. Dies scheint jedoch am Widerstand weiter Kreise gescheitert zu sein. Sowohl Staatsanwaltschaft als auch Gerichte haben sich gegen die Neuschaffung ausgesprochen, um Beamte in den betreffenden Behörden nicht zu verunsichern und so die wichtige Zusammenarbeit der Verwaltung mit den Justizbehörden nicht zu gefährden. Sie wird jedoch vor allem für schwere Umweltgefährdung heute zunehmend gefordert und erscheint für den Bereich der Vorsatzdelikte auch nicht so problematisch, wie dies möglicherweise für die Fahrlässigkeitsdelikte der Fall sein mag.

4. *Verbrechensstatistik und Aufklärungsquote*

Die Umweltkriminalität gilt in Deutschland statistisch als Bereich mit überdurchschnittlicher Steigerung. Die Aufklärungsquote erreicht jedoch mit 65% ein hohes Niveau.

Die praktische Durchsetzung des Umweltstrafrechts wird durch die Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaften und die mangelnde Sanktionsbereitschaft der Gerichte erschwert. Dies zeigt sich vor allem daran, daß 70% der polizeilich registrierten Fälle eingestellt werden und nur 60% der angeklagten Fälle mit einer Verurteilung enden. Zum weitaus größten Teil handelt es sich bei den Anklagen nach wie vor um Bagatellverstöße des beruflichen und privaten Alltags. Ökologisch gewichtigere Vorgänge gelangen entgegen der Intention des Gesetzgebers nur selten zur Anklage.

Eine deutliche Steigerung verzeichnet derzeit die umweltgefährdende Abfallbeseitigung nach § 326 StGB. Hier ist auch die Aufklä-

⁵⁵ BGHSt 39, 381.

rungsquote im Vergleich zum Jahr 1995 gesunken. Es handelt sich dabei hauptsächlich um die illegale Entsorgung von Gewerbemüll und Bauschutt.

Etwa die Hälfte der Ermittlungen scheitern mangels Tatnachweis, auch hierbei handelt es sich in der Regel um schwerwiegendere Vorgänge. Die verhängten Strafen bewegen sich im untersten Bereich der gesetzlichen Rahmenbemessungen. In den letzten Jahren verhängten die Gerichte im Durchschnitt 40 Tagessätze, dies bedeutet eine fortlaufende Steigerung von ungefähr 30 Prozent. Daß sie aber noch nicht den vom Gesetzgeber erwarteten Stand erreicht, läßt sich jedoch damit erklären, daß es sich bei den Tätern hauptsächlich um Ersttäter handelt oder die Verfahren nach §§ 153, 153a StPO mit Einstellung enden.

In Lettland sind vergleichbare Zahlen nur begrenzt verfügbar. Während der Sowjetzeit nahmen die illegale Abholzung und die Fischwilderei die größte Bedeutung ein, sie hatten etwa einen Prozentsatz von 40%. Heute gibt es bei den Gerichten nur eine verschwindend geringe Zahl derartiger Verfahren. Zu den vorhandenen Straftatbeständen Luftverunreinigung und Meeresverunreinigung gibt es in Lettland bisher keine Verurteilungen; in diesem Bereich ist es auch in Deutschland in den letzten Jahren kaum zu Verurteilungen gekommen.

5. Unternehmenshaftung

Einer der umstrittensten Bereiche scheint die strafrechtliche Verantwortung von Unternehmen zu sein. Die seit langen diskutierte Frage, wie ein Unternehmen als juristische Person zur Verantwortung gezogen werden kann, ist noch nicht abschließend geklärt.

Die bisher in Lettland geltende Regelung ist mit der deutschen vergleichbar. So greift das deutsche Strafrecht hier auf den einzelnen

Handelnden zu. § 14 StGB dehnt die Strafbarkeit auf Sonderdelikte aus, die der Vertreter einer juristischen Person im Sinne des § 14 als natürliche Person nicht verwirklichen könnte. § 14 stellt somit keine allgemeine Regelung der strafrechtlichen Haftung der natürlichen Person für Pflichtverletzungen der Unternehmen dar. Er erweitert lediglich den Anwendungsbereich. Ein Durchgriff auf das Unternehmen findet über § 14 nicht statt.

Dies ist zunehmend in die Kritik geraten, und die Forderung einer „Verbandstrafbarkeit“ wird eingehend diskutiert. Die h.L. lehnt sie heute noch mit der mangelnden Handlungsfähigkeit und der Problematik im Bereich der Schuldfähigkeit juristischer Personen ab. Weil die heute herrschende dogmatische Zurechenbarkeit hier zu Strafbarkeitslücken führe, bleibt sie umstritten, da die Anknüpfung an die Eigenverantwortung des Individuums bei heute üblichen Großunternehmen im Ergebnis zu „organisierter Nichtverantwortung“ führe.⁵⁶ Bei dezentraler Führung der Unternehmen komme es in den seltensten Fällen zu einer bewußten und gewollten mittäterschaftlichen Begehungsweise, die die Strafbarkeit begründet. Somit sind die Verantwortlichen auch im Rahmen der Mittäterschaft nicht zu Verantwortung zu ziehen.

Im internationalen Vergleich wird daher der Weg hin zu einer Verbandshaftung bereits gegangen. So etwa in Frankreich:

Dort gibt es seit 1994 die Strafbarkeit der juristischen Person als solche.⁵⁷ Das französische Strafrecht knüpft bei der Bestrafung einer juristischen Person an ein Handeln des Vertretungsorgans an. Es reicht nach dem Gesetz schon fahrlässiges Handeln der Organe aus. Das Höchstmaß der Geldstrafe beträgt

⁵⁶ Otto, ZStW 108 (1996) S. 660 ff.

⁵⁷ Koch, ZStW 107 (1995) S. 403ff.

das Fünffache der Höhe der Geldstrafe, die für eine natürliche Person vorgesehen ist. Als einschneidendste Maßnahme besteht die Auflösung der Gesellschaft.

Probleme ergeben sich generell bei der Umsetzung der Strafen, da die in einem Strafgesetzbuch vorgesehenen Strafen, etwa Freiheitsstrafe, nicht im vollen Umfang auf juristische Personen übertragen werden können. Im Falle einer Auflösung können die Folgen auch unbeteiligte Aktionäre oder Arbeiter des Unternehmens treffen, die Einbußen oder gar Arbeitslosigkeit zu befürchten haben.

In Lettland hat man im jetzigen Gesetzentwurf eine der französischen ähnliche Regelung gewählt. § 12 des Lettischen StGB sieht die Geldstrafe vor und bestraft so das Unternehmen selbst.

Wie bereits angedeutet, sehen hier einige Autoren große Schwierigkeiten im Bereich der Schuldfähigkeit juristischer Personen. Einige lehnen daher die Haftung ganz ab oder versuchen einen neuen Weg zu gehen und die Verbandstrafbarkeit als „zweite Spur“⁵⁸ neben dem Individualstrafrecht zu belassen. Andere wiederum fordern eine akzessorische Haftung des Verbands für Fehlverhalten seiner Vertreter, beziehungsweise eine Haftung für eigenes Handeln des Kollektivs ohne individuelles Fehlverhalten.

Heine etwa fordert daher eine Anknüpfung an die fehlerhafte Verwaltungsorganisation und einen sogenannten externen Anknüpfungswert, d.h. einen äußerlichen Unrechtserfolg. Dies würde zu einer neuartigen zweiten Spur der Strafbarkeit führen und neben dem Schuldstrafrecht und dem Maßregeln Raum für eine kollektive Verantwortung als Organisationsschuld machen.

Mit Blick auf andere Formen der Verbandsanktion als sogenannte wirtschaftsaufsichts-

rechtliche Maßnahmen, die sich nicht am strengen Schuldprinzip orientieren, sondern nur strafähnlichen Charakter aufweisen (etwa: Unternehmensgeldbuße nach EG-Recht, OWiG), erscheint auch im Kernstrafrecht eine Haftung möglich.

Anders verhält es sich bisher im deutschen Verwaltungsstrafrecht. (§30 OWiG). Hier sanktioniert der Gesetzgeber das Unternehmen durch Gewinnabschöpfungen. Eine Ausdehnung auf das allgemeine Strafrecht bleibt jedoch umstritten und findet seinen Niederschlag nur in § 75 StGB. Im Ordnungswidrigkeitenrecht handelt es sich um Fälle, die wegen ihrer geringeren strafrechtlichen Bedeutung nicht im StGB geregelt sind. An eine strafrechtliche Haftung, so wird eingewandt, werden strengere Anforderungen gestellt.

Die letzten Jahre haben gezeigt, daß gerade besonders schwere Umweltbelastungen durch Unternehmen auf Organisations- und Aufsichtsmängeln beruhen, die sich im Laufe der Zeit entwickelt haben. Jedoch war der Nachweis eines Fehlverhaltens einzelner Personen so schwierig, daß die Haftung der Unternehmen entfallen mußte. Der erzielte Gewinn und die Kostenersparnisse in den Unternehmen standen zudem nicht in jedem Fall in einem abschreckenden Verhältnis zu dem zu erwartenden Strafmaß. Es erscheint demnach geboten, in diesem Bereich auch neue Wege zu überlegen und damit auch das Unternehmensstrafrecht besser in den Griff zu bekommen.

C. PROZESSRECHT

I. Einführung in die lettische StPO

1. *Historische Entwicklung*

Nach Erreichen der Unabhängigkeit wurde in Lettland ein neuer Strafprozeßkodex einge-

⁵⁸ Heine, NJW 1990, 2425.

führt. Dieser löste den seit 1961 gültigen Kodex der LSSR ab. Die neue Strafprozeßordnung stellte keine vollständige Revision des alten Gesetzes dar; sie enthielt aber in einzelnen Teilbereichen Veränderungen, die in der Zeit nach 1991 schrittweise eingeführt wurden.

Die wichtigsten Veränderungen waren:

- Es fand kein Protokollverfahren mehr statt (April 1993);
- ein verkürztes Verfahren wurde eingeführt (April 1993);
- Durch das Gerichtsverfassungsgesetz wurde ein Appellationsverfahren und Kassationsverfahren eingeführt (1. Okt. 1995);
- fortan existierten drei Instanzen;
- Ein Polizeiarrest war nicht mehr vorgesehen (10. Feb. 1993).

Ebenfalls wurde 1991 durch Beschluß des lettischen Parlaments eine Projektgruppe gegründet, die ein neues Strafgesetzbuch ausarbeiten sollte. Ein endgültiger Reformentwurf liegt zum derzeitigen Zeitpunkt noch nicht vor. Momentan wird die dritte Fassung diskutiert.

Besonderheiten und Schwerpunkte dieses Entwurfs:

Der Strafprozeßkodex ist in einen allgemeinen und einen besonderen Teil gegliedert; der Schwerpunkt dieses Gesetzbuches soll zukünftig beim allgemeinen Teil liegen.

Auch finden grundsätzliche Prinzipien wie *a)* Publizitätsgrundsatz, *b)* Prinzip der Rechtmäßigkeit, *c)* Prinzip der Unabhängigkeit der Richter, *d)* Prinzip der Gleichheit der Menschen vor dem Gesetz, *e)* Prinzip des Rechts auf Verteidigung, *f)* adversatorisches Prinzip, *g)* Prinzip der Unschuldsvermutung, *h)*

Rechtsweggarantie, *i)* Grundsatz der Öffentlichkeit, *k)* Mündlichkeitsprinzip Erwähnung. Diesen kommt angesichts der Unterzeichnung der Konventionen durch Lettland eine gesteigerte Bedeutung zu.

Des weiteren soll für den Täter die Möglichkeit der Rehabilitation geschaffen werden. (In Deutschland besteht die Möglichkeit des Wiederaufnahmeverfahrens mit Aussicht auf Straftatentschädigung.)

Diskutiert wird des weiteren, inwieweit Zeugen geschützt werden können. Abgewogen wird hier, ob ihr berechtigtes Geheimhaltungsinteresse (Zeugenschutzprogramm) mit der objektiven Überprüfbarkeit des Wahrheitsgehaltes ihrer Aussage zu vereinbaren ist.

2. *Überblick über die gegenwärtige Gesetzeslage*

Der gegenwärtige Strafprozeßkodex besteht aus einem allgemeinen und einem besonderen Teil. Der erste enthält allgemeine Vorschriften, wie Regularien über die Zuständigkeit von Gerichten, Rechte und Pflichten von Staatsanwaltschaft und Verteidigung und ähnliches. Außerdem werden die schon oben genannten Prinzipien aufgeführt.

Der besondere Teil enthält Regelungen über das normale Strafverfahren, über besondere Verfahrensarten, sowie solche über das Appellations- und Kassationsverfahren.

Das normale Verfahren besteht zum einen aus einem Ermittlungsverfahren (Sammlung von Daten über den Verdächtigen durch die Polizei) und aus einer sich anschließenden Überprüfung dieser Daten durch die Staatsanwaltschaft, welche durch die Entscheidung des Staatsanwalts, ob die Sache anzustrengen und Anklage zu erheben ist, abgeschlossen wird. Im weiteren kommt es zu der sogenannten Kriminalverfolgung, d. h. der Staatsanwalt kann nach der Anklageerhebung weitere Er-

mittlungen einleiten. Dann kommt es zu einer Tatsitzung, an der alle Verfahrensbeteiligten teilnehmen können. Im Anschluß folgt das Gerichtsverfahren. In dem derzeit diskutierten Gesetzesentwurf ist ein neuer Aufbau geplant; ein genaues Konzept liegt jedoch noch nicht vor. Ausmachen läßt sich aber, daß es zu einer komplexeren Regelung durch die Hinzufügung weiterer Paragraphen kommen wird.

II. Vergleich der Strafprozeßordnungen

Ein Vergleich der Strafprozeßordnungen Lettlands und Deutschlands im Hinblick auf das Oberthema „Abschottung und Integration“ konnte innerhalb dieses Seminars nur an einem konkreten Beispiel erreicht werden. Hierzu bot sich das seit 1993 in Lettland existierende sogenannte verkürzte Verfahren bzw. das in Deutschland gerade 1994 grundlegend modifizierte sogenannte beschleunigte Verfahren an. In Auseinandersetzung mit der europäischen Situation zeigte sich, daß sich ebenfalls in den Strafprozeßordnungen Frankreichs, Italiens sowie Portugals Schnellverfahren ausmachen lassen. Dem schon 1986 erweiterten, neugestalteten französischen Verfahren kommt hier eine Vorreiterrolle zu; es soll hier deshalb stellvertretend für die anderen europäischen Schnellverfahren mit in den Vergleich der lettischen und deutschen Strafprozeßordnung einfließen.

I. Ziel / Zweck

Das verkürzte Verfahren in Lettland dient dem Zweck, den zeitlichen Abstand zwischen Begehung der Tat und Aburteilung zu verkürzen (Art. 406). Dasselbe Ziel wird in Deutschland mit dem beschleunigten Verfahren angestrebt. In Deutschland wird betont, daß dies dem Rechtsfrieden förderlich sei. Mit dem

Schnellverfahren in Frankreich sollte vor allem die Bekämpfung der Großstadtkriminalität intensiviert und die Strafjustiz effizienter gestaltet werden⁵⁹.

2. Voraussetzungen des beschleunigten Verfahrens

a) In Lettland darf das beschleunigte Verfahren nur bei einer Höchststrafe bis zu 4 Jahren verhängt werden (Art. 406). Daneben können auch die anderen der in Art. 21 des lettischen Strafgesetzbuches erwähnten Strafen als Strafsanktion erlassen werden. In Deutschland hingegen kommt ein beschleunigtes Verfahren nur dann in Betracht, wenn keine höhere Strafe als ein Jahr Freiheitsstrafe sowie keine Maßnahme zur Besserung und Sicherung gem. § 61 Nr. 1- 4, 6 StGB verhängt werden soll. In Frankreich darf zum einen ein Schnellverfahren, das *convocation par procès-verbal* (= Ladung des Beschuldigten durch staatsanwaltliches Protokoll), bei einer Straferwartung von bis zu zwei Jahren Freiheitsstrafe, bei *en état de flagrant délit*, d.h. auf frischer Tat ertappten Tätern bis zu einem Jahr Freiheitsstrafe, durchgeführt werden (vgl. Art. 393 bis 397-6 cpp). Eine zweite Form des Schnellverfahrens, die *comparution immédiate*, kommt bei einem Sanktionsrahmen von zwei bis fünf Jahren Freiheitsstrafe, bei auf frischer Tat ertappten Tätern bei einem von ein bis fünf Jahren Freiheitsstrafe in Betracht (vgl. Art. 393 bis 397-6 cpp).

b) Weiterhin müssen in Lettland über die Person des Beschuldigten bestimmte Ermittlungsergebnisse vorliegen (Art. 406 StOKL). Die Meldung des Beschuldigten bzw. des Anzeigenden, alles Material, das in den Medien veröffentlicht worden ist, ein freiwilliges Geständnis des Beschuldigten und die Aufde-

ckung der Straftat durch das Gericht, die Staatsanwaltschaft oder die Untersuchungsbehörden. Eine derartige Regelung existiert in Deutschland nicht. Die Zulässigkeit des beschleunigten Verfahrens wird hier davon abhängig gemacht, ob die Sache einen einfachen Sachverhalt besitzt oder ein klare Beweislage vorherrscht, so daß eine sofortige Verhandlung durchgeführt werden kann (§ 417). Für eine Verhandlung im Schnellverfahren in Frankreich bestehen keine derartigen Voraussetzungen.

c) Generell kann in Lettland, Deutschland und in Frankreich im verkürzten, beschleunigten Verfahren bzw. im Schnellverfahren verhandelt werden. Dies gilt jedoch in Lettland nicht für Verfahren gegen Minderjährige oder Behinderte, die ihre Interessen aufgrund physischer oder psychischer Mängel nicht selbst angemessen vertreten können. Zur Anwendung kommt dieses Verfahren in Lettland des weiteren auch bei Privatklaggesachen, sowie bei im Gefängnis verübten Taten nicht. Desweiteren darf in Lettland die Voruntersuchung eine Frist von 20 Tagen nicht überschreiten. Es dürfen v.a. die 10 Tage, die jeweils der Untersuchungsbehörde, der Staatsanwaltschaft und dem Gericht zustehen, nicht überschritten werden. In Deutschland findet ein beschleunigtes Verfahren im Privatklageverfahren ebenfalls nicht statt; weiterhin ist es gegen Jugendliche gem. § 79 JGG sowie gegen Mitglieder ausländischer Truppen eines NATO-Entsendestaates gem. Art. 27 NTS-ZA ausgeschlossen. In Frankreich ist das Schnellverfahren lediglich gegenüber Minderjährigen, in bezug auf Pressevergehen (*délits de presse*), politische Straftaten oder Gesetzesbrüche, bei denen speziellere Normen An-

wendung finden, als Verfahrensform untersagt (Art. 397-6 cpp).

d) Weiterhin ist sowohl in Lettland, als auch in Deutschland Voraussetzung, daß die Staatsanwaltschaft den Antrag auf Verhandlung im beschleunigten Verfahren stellt (vgl. § 417 StPO). In Frankreich bestimmt der Staatsanwalt die Verhandlungsform (vgl. bei den Beschleunigungsinstrumentarien).

e) Schließlich ist für ein beschleunigtes sowie für ein verkürztes Verfahren erforderlich, daß das Gericht dem Antrag der Staatsanwaltschaft entspricht (vgl. § 419 I StPO). In Frankreich haben sich die Richter nach der von der Staatsanwaltschaft gewählten Verhandlungsform zu richten. Nur im Fall der *comparution immédiate* können sich die Richter aufgrund weiteren Aufklärungsbedarfs weigern, eine sofortige Verhandlung durchzuführen; diese muß dann allerdings innerhalb der nächsten zwei bis sechs Wochen stattfinden.

3. *Erfolg und Resonanz*

Von allen Strafverfahren, die in Lettland in dem Zeitraum von 1993 bis 1996 (erstes Halbjahr) verhandelt worden sind, ca. 10 % verkürzte Verfahren. In Deutschland wurden bis 1994 ca. 4% aller Strafverfahren in dieser Art durchgeführt. Statistische Werte über eine weitere Entwicklung in Deutschland nach 1994 liegen nicht vor. Das Land Brandenburg scheint allerdings eine Vorreiterrolle zu spielen. In Frankreich wird zahlenmäßig ein großer Anteil aller Straftaten im Schnellverfahren verhandelt: 1992 waren es 43,05% aller verhandelten Fälle.

⁵⁹ Müller in GA 1995, 169ff.

4. *Beschleunigungsinstrumentarien bzw. Unterschiede zum Normalverfahren*

In Lettland wird durch die bereits oben erwähnten begrenzten Fristen sowie durch das Zusammenfallen zweier Verfahrensstufen (Anstrengen der „Sache“ und Kriminalitätsverfolgung gemäß Art. 411) das Verfahren gegenüber dem regulären Verfahren beschleunigt.

Weiterhin wirkt sich die gegenüber dem Normalverfahren nur im begrenzteren Umfang vorgenommene Untersuchung des Falles durch die Staatsanwaltschaft und die Polizei als Beschleunigungsinstrument aus.

In Deutschland wird ein Beschleunigungseffekt zum einen dadurch erreicht, daß das Zwischenverfahren wegfällt (§ 418 I). Zum anderen wird dieser Effekt durch die Verwendung von vier fakultativ möglichen Beschleunigungsinstrumentarien, die aber auch nebeneinander anwendbar sind, herbeigeführt:

- Regelung über die Verkürzung, sowie über den Wegfall der Ladungsfrist (vgl. § 418 II, III).
- Regelung, daß eine mündliche Anklageerhebung ausreicht (§ 418 III).
- Regelung, daß die Verlesung von Zeugenaussagen oder Sachverständigengutachten in der Hauptverhandlung für die Beweisaufnahme ausreichend ist (§ 420 I-III).
- Regelung, daß der Richter Beweisangebote vereinfacht ablehnen kann (§ 420 IV).

Zur Beschleunigung des Strafverfahrens kommt es in Frankreich durch den spezifischen Verfahrensablauf: Bei der *convocation par procès-verbal* wird der Straftäter nach seiner Festnahme dem Staatsanwalt vorgeführt. Dieser eröffnet ihm, was ihm zur Last gelegt wird, klärt ihn über seinen Anspruch auf Verteidigung auf und setzt den Beginn der Hauptverhandlung fest (nicht früher als in zehn Tagen und nicht später als nach zwei

Monaten). Über alle diese Vorgänge fertigt der Staatsanwalt ein Protokoll an, dessen Kopie dann als Ladung für den Beschuldigten dient. Eine weitere Vereinfachung ergibt sich bei der Unterform dieses Verfahrens, die *convocation par procès-verbal par l'officier de police judiciaire*: Hier kann ein Kriminalbeamter die Ermittlungshandlungen des Staatsanwaltes auf dessen Weisung hin übernehmen.

Im Fall der *comparution immédiate* kommt es zu denselben Ermittlungshandlungen der Staatsanwaltschaft mit dem Unterschied, daß der Beschuldigte – sofern dieser einverstanden ist – dem erkennenden Gericht am selben Tag noch vorgeführt wird.

5. *Kritik*

In Lettland wird das bestehende verkürzte Verfahren kritisiert. Zum einen wird bemängelt, daß in dem Verfahren konsensuale Elemente fehlen. Dies wird auch insofern als Mißverhältnis bewertet, als Maßstäbe, die aus dem lettischen Gesetz über Rechte und Pflichten der Menschen abzuleiten seien, nicht unter dem Verzicht eines Zustimmungserfordernisses des Beschuldigten erfüllt werden könnten. Als problematisch werden auch die Fristen des verkürzten Verfahrens beurteilt. Hier kommt es bei der Frist von zehn Tagen, die bis zur „Anstrengung der Sache“ gilt (Art. 408), zur Kollision mit einer nach Art. 109 statuierten Frist von drei bis zehn Tagen, die hier ebenfalls gelten soll. Dies soll als Indiz für die noch nicht umfassend gewährleistete Einheit der Rechtsordnung in Lettland gelten. Schließlich wird noch der gem. Art. 184 für das verkürzte Verfahren bestehende Straftatentatbestand als zu weit gefaßt angesehen. Aufgenommene Straftaten sollen aufgrund ihres Strafrahmens im verkürzten Verfahren ohnehin nicht verhandlungsfähig sein.

In Deutschland wird das beschleunigte Verfahren in der Literatur kritisch, wenn nicht sogar als ablehnungswürdig beurteilt. Positiv werden die Chancen anerkannt, die sich durch ein beschleunigtes Verfahren eröffnen: Die Strafjustiz und der Beschuldigte können durch Verfahren kürzerer Dauer entlastet werden. Kritisiert wird hingegen eine kurze Verfahrensdauer unter dem Hinweis, daß eine Strafe, die zügig der Tat nachfolgt, nicht unbedingt friedensstiftend wirkt. Als rechtstaatlich bedenklich werden jedoch die durch das beschleunigte Verfahren geleistete Wahrheitsfindung sowie die Beschneidung der Beschuldigtenrechte eingestuft. Probleme werden hier v.a. bei der kumulativen Verwendung der vier Beschleunigungsinstrumentarien gesehen. Ein übereiltes Verfahren wird hier als Gefahr angesehen. Umstritten ist in diesem Zusammenhang gerade, ob die Ladungsfrist mit dem Artikel 6 III b EMRK, der dem Angeklagten ausreichend Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung zusichert, in Konflikt gerät. Im einzelnen wird weiterhin das Zustimmungserfordernis gem. § 420 insofern kritisiert, als daß gerade ein unverteidigter Angeklagter eine solche Entscheidung schon aufgrund des ihm nicht zustehenden Akteneinsichtsrechtes nicht sachgerecht treffen könnte. Auch die Bedeutung des Rechts, Fragen an Belastungszeugen zu richten (vgl. Art. 6 III d EMRK), ist hoch zu veranschlagen⁶⁰ und darin zu sehen, daß der unverteidigte Beschuldigte nur hierdurch die Aufklärung entscheidend beeinflussen kann. Problematisch wirkt sich in diesem Zusammenhang die Struktur des Täterkreises aus, der zu einem großen Teil aus Ausländern und Drogenabhängigen besteht. Die Vertretung ihrer Interessen vor Gericht wird für diese Gruppen

noch schwieriger sein. Am einschneidendsten soll sich der § 420 IV für die Beschuldigten auswirken. Durch die Beschneidung des Beweisanspruchs soll die Subjektstellung des Beschuldigten im Strafprozeß gefährdet sein. Kritisch wird ebenfalls angemerkt, daß mit dem derzeitig ausgestalteten beschleunigten Verfahren insofern das angestrebte Ziel von der Entlastung der Justiz nicht zu erreichen sei, als daß konsensuale Elemente fast überhaupt nicht aufgenommen worden wären, so daß eine häufige Einlegung von Rechtsmitteln erwartet werde.

Für das französische Verfahren⁶¹ läßt sich positiv anführen, daß die Fristen des Schnellverfahrens nicht in den Konflikt mit dem Art. 6 III b der EMRK geraten. Die erforderliche Zustimmung eines französischen Angeklagten im Fall der *comparution immédiate* läßt sich insofern als Privilegierung des französischen Angeklagten gegenüber eines deutschen oder lettischen Angeklagten werten, als daß dieser die Möglichkeit besitzt, sich über ein beschleunigtes Verfahren zu beschweren. Als problematisch läßt sich demgegenüber der weite Anwendungsbereich dieser Verfahrensart beurteilen⁶².

D. DIE EMRK – GARANTIE UND VERFAHREN ZUR DURCHSETZUNG VON MENSCHENRECHTEN

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) wurde am 4. November 1950 von 13 Mitgliedsstaaten des Europarates in Rom unterzeichnet, am 3. September 1953 trat sie nach der Ratifizierung durch die Bundesrepu-

⁶⁰ Loos/ Radtke in NstZ 1996, 7ff.; Neumann in StV 1994, 273ff.; Schünemann in NJW 1966, 975ff.

⁶¹ Müller in GA 1959, 169ff.

⁶² Eser in ZStW 108 (1996) 86ff.

blik Deutschland sowie 9 weitere Staaten in Kraft. Sie beinhaltet einen Katalog an garantierten Grundrechten, Regelungen über die Institutionen Europarat, Menschenrechtskommission und Gerichtshof, sowie Verfahrensregeln.

Europarat und die EMRK banden zunächst Westeuropa und Skandinavien, nach den Befreiungen von den dortigen Diktaturen auch Südeuropa. Dabei kam diesen Institutionen eine wichtige Aufgabe der westeuropäischen Integration inklusive der neutralen Staaten und eine Festigung der Menschen- und Freiheitsrechte zu.

Heute spielen der Europarat und die EMRK eine wichtige Rolle bei der Integration und politischen Transformation der Staaten Mittel- und Osteuropas. Lettland trat dem Europarat am 10. Februar 1995 mit der Unterzeichnung der EMRK bei, die Ratifizierung steht noch aus, wird aber seitens der Regierung für Sommer dieses Jahres erwartet. Die beiden Baltischen Republiken Litauen und Estland führten im Juni 1995 bzw. April 1996 die Ratifizierung durch. Die Russische Föderation trat am 28. Februar 1996 dem Europarat bei, hier steht die Ratifizierung noch aus. Das Beitrittsverfahren Weißrusslands wurde wegen der innenpolitischen Entwicklung vom Europarat ausgesetzt.

I. Verfahrensregeln der EMRK

1. Staatenbeschwerde

Jeder Vertragsstaat hat gemäß Art. 24 EMRK die Möglichkeit, eine Konventionsverletzung durch einen anderen Mitgliedsstaat zu rügen. Dieses Verfahren spielt in der Straßburger Praxis jedoch nur eine untergeordnete Rolle (bis 1990 ganze 18 Staatenbeschwerden), da Staaten sich scheuen, andere Vertragspartner bloßzustellen sowie den damit verbundenen

Aufwand zu tragen. Stattdessen wird auf die mannigfaltigen Möglichkeiten der Diplomatie vertraut. Zuletzt strengte Dänemark 1996 eine Staatenbeschwerde gegen die Türkei an, hier aber aufgrund einer vermuteten Verletzung von Konventionsrechten eines dänischen Staatsbürgers türkischer Herkunft; zudem parallel zu einer Individualbeschwerde.

2. Individualbeschwerde

In der Praxis wesentlich häufiger und die Straßburger Realität prägend sind Verfahren, die aufgrund einer Individualbeschwerde nach Art. 25 eingeleitet wurden.

Gegen jeden Staat, der der EMRK beigetreten ist, können Individuen eine Beschwerde bei einer angenommenen Verletzung der durch die EMRK garantierten Grundrechte beim Sekretariat des Europarates einlegen. Die Europäische Kommission für Menschenrechte prüft zunächst die Zulässigkeit einer eingelegten Beschwerde, insbesondere, ob der nationale Rechtsweg ausgeschöpft wurde. Liegt eine Zulässigkeit vor, so wird versucht, zwischen dem Beschwerdeführer und dem betroffenen Staat eine gütliche Einigung herbeizuführen. Gelingt dies nicht, so wird von der Kommission geprüft, ob eine Menschenrechtsverletzung vorliegt. Das Ergebnis wird in einem vertraulichen Bericht dem Ministerkomitee des Europarates (Versammlung der 40 Außenminister der Mitgliedsstaaten) zugeleitet.

Der Europarat entscheidet, ob eine Menschenrechtsverletzung vorliegt oder nicht, und veröffentlicht danach den Sachverhalt. Darüberhinaus fordert er bei einer festgestellten Menschenrechtsverletzung den betroffenen Staat zur Abstellung dieser bzw. zur Zahlung einer Entschädigung auf. Kommt es zu keiner Entscheidung, kann die Kommission nach einer Frist von drei Monaten den Fall dem

Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vorlegen. Dies kann auch der betroffene Staat, wenn er mit der Entscheidung der Kommission bzw. des Europarats nicht einverstanden ist. Hat der betroffene Staat das 9. Zusatzprotokoll ratifiziert, so kann der Beschwerdeführer von sich aus die Sache dem Gerichtshof vorlegen. Der Gerichtshof trifft dann eine Entscheidung, welche für den betroffenen Staat gemäß Art. 46 bindend ist. Die Einhaltung des Urteils wird vom Europarat überwacht.

Sobald alle Vertragsstaaten das 11. Zusatzprotokoll ratifiziert haben, womit noch für diesen Herbst gerechnet wird, tritt an die Stelle des jetzigen Systems ein Gerichtshof mit zwei Instanzen. Die institutionelle Änderung soll zu einer zügigeren Behandlung der Fälle, sowie einer Beschneidung der Einflußmöglichkeiten des Ministerkomitees führen.

Seit Gründung bis 1980 gingen etwa 10.000 Individualbeschwerden ein, bis 1992 waren es über 60.000. Von diesen wurden 21.000 registriert, bei 3.600 wurde die betreffende Regierung konsultiert, 1.200 von diesen Fällen wurden als zulässig befunden. Seitdem steigt die Zahl der Beschwerden weiter stark an. 1988 bis 1994 stieg die Zahl der jährlichen Einwendungen von knapp über 1.000 auf 3.000 an. 1995 lag sie bei 3.481, 1996 bei 4.758.

1996 wurden von 4.758 eingegangenen Beschwerden 3.469 einer ersten Prüfung unterzogen, davon 624 für zulässig erklärt. Bei 70 Fällen konnte eine gütliche Einigung vermittelt werden. Der Gerichtshof fällte 126 Urteile, bei 39 Fällen wurde eine Menschenrechtsverletzung festgestellt.

II. Stellung der EMRK im innerstaatlichen Recht

1. *Im internationalen Vergleich*

Die Stellung der EMRK im Recht der Mitgliedsstaaten ist sehr unterschiedlich. In Österreich genießt sie Verfassungsrang. In der Schweiz ist sie unmittelbar anwendbar und kann Grundlage für eine staatsrechtliche Beschwerde an das Schweizerische Bundesgericht sein. Im napoleonischen Rechtskreis, in Belgien, Luxemburg, den Niederlanden und Frankreich, besitzt die EMRK einen Übergesetzesrang. In Deutschland, Italien, Griechenland, der Türkei und Zypern, sowie nach der Ratifizierung auch in Lettland, hat die Konvention den Rang eines gewöhnlichen innerstaatlichen Gesetzes. In Großbritannien, Irland, Schweden, Dänemark, Island und Malta ist sie nicht in das innerstaatliche Recht aufgenommen worden, und somit besteht in diesen Staaten nur eine völkerrechtliche Verbindlichkeit, ohne daß innerstaatliche Behörden oder Gerichte die Konvention als Norm anwenden könnten. Die neue britische Regierung hat in der Antrittsthronrede angekündigt, daß sie die EMRK durch ein Parlamentsgesetz dem nationalen Rechtssystem inkorporieren will.

2. *Stellung der EMRK im deutschen Recht*

Völkerrechtliche Verträge werden in die deutsche Rechtsordnung durch ein Zustimmungsgesetzverfahren nach Art. 59 II Satz 1 GG inkorporiert. Am 3. September 1953 trat die EMRK in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft und gilt seitdem mit einfachgesetzlichem Charakter. Sie bindet gemäß Art. 20 Abs. 3 GG die Rechtsprechung und vollziehende Gewalt.

Das Bundesverfassungsgericht kann jedoch aufgrund des einfachgesetzlichen Charakters der EMRK etwa bei Verfassungsbeschwerden die in der EMRK garantierten Grundrechte nicht unmittelbar als Beurteilungsmaßstab heranziehen.

Der einfachgesetzliche Charakter der EMRK warf zudem die Frage auf, inwiefern die EMRK gegenüber später erlassenen gesetzlichen Regelungen bestandkräftig ist. Denn nach der Regel *lex posterior derogat priori* könnten die Garantien der EMRK durch zeitlich nachfolgende Gesetze ausgehebelt werden.

Obwohl keine Ausstattung der EMRK mit besonderen Regelungen zu ihrer Gesetzesfestmachung, etwa eine Erhebung in Verfassungs- oder überverfassungsrechtlichen Rang erfolgte, wird ihr dennoch eine gewisse Gesetzesfestigkeit zuerkannt. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Garantien der EMRK dann als gegenüber Strafrechts- und Strafvorfahrensrechtsänderungs- und reformgesetzen gesichert, wenn der Gesetzgeber nicht ausdrücklich zu erkennen gegeben hat, daß er trotz Verletzung völkerrechtlicher Verpflichtungen eine von der EMRK abweichende Regelung schaffen will.⁶³

3. *Einfluß der EMRK auf das deutsche Rechtssystem*

Die in dem Vertragstext und den Zusatzprotokollen garantierten Rechte stehen in einem unterschiedlichen Verhältnis zum deutschen Recht.

Zum Teil nimmt die EMRK eine weitergehende, teilweise eine präzisere oder eine verstärkende Garantiefunktion wahr.

Durch deutsche Gerichte als unmittelbar anwendbare Regelungen gelten Art. 5 Abs. 5, Art. 3, Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK. Die übrigen

Regelungen gelten als nur mittelbar anwendbar und können von Gerichten zur Bekräftigung oder Konkretisierung herangezogen werden.⁶⁴

Die Wirkung auf den Gesetzgeber hinsichtlich des Strafrechts müssen als äußerst gering angesehen werden. Oftmals wurde bei Änderungs- oder Reformgesetzen zwar die EMRK in der Begründung zitiert, doch zumeist nur als ein Aspekt unter vielen.⁶⁵

Bei den zur Zeit in Bundestag und Bundesrat laufenden Beratungen über eine Änderung der Strafraumen und des Sexualstrafrechts spielt die EMRK keine wahrnehmbare Rolle.

Hinsichtlich des Strafprozeßrechts läßt sich ein Einfluß der EMRK hingegen feststellen.

So wurde etwa die Neugestaltung der Untersuchungshaft und die Regelung der Problematik einer Verfahrenseinstellung ohne Freispruch („Freispruch zweiter Klasse“) unter anderem mit den in der EMRK garantierten Grundrechten begründet. Die Gleichstellung ausländischer Beschuldigter im Strafverfahren (kostenlose Dolmetscher) erfolgte jedoch nicht aus dem Studium des EMRK-Textes seitens des Gesetzgebers; hier bedurfte es erst zweier Urteile des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.⁶⁶

Bei aktuellen Diskussionen zur Änderung der StPO spielt die EMRK keine meßbare Rolle. Die derzeit im Bundestag und Bundesrat diskutierten Reformvorhaben zum Opferschutz, sowie das schon installierte beschleunigte Verfahren müssen sich aber, sofern sie Rechte

⁶³ BVerfGE 74, S. 358 (370).

⁶⁴ Uerpmann, S. 48.

⁶⁵ Kühl, ZStW 100 (1988), S. 601 (631f).

⁶⁶ EGMR A-29 (Luedicke, Belkacem, Koc ./.. BRD), NJW 1979, S. 1091, EGMR A-73 (Öztürk ./.. BRD) NJW 1985, S. 1273.

des Angeklagten gefährden, an den Regelungen der EMRK messen lassen.

Die Rolle des Opfers einer Straftat, insbesondere seine Stellung bei polizeilichen Vernehmungen und als Zeuge im Prozeß bedürfte einer grundlegenden Reformüberlegung. Denn bislang wurden aus der EMRK für das Opfer einer Straftat keinerlei Rechte abgeleitet. Dies vor allem wohl deshalb, weil Rechte eines Angeklagten in Art. 6 speziell normiert sind und es vom theoretischen Grundverständnis der Beschuldigte ist, der dem Staat ausgesetzt ist. Dies ist in erster Linie auch der Fall, die bereits installierten Rechte des Angeklagten sollten nicht in Frage gestellt werden. Aus den allgemeinen Grundrechten ließe sich jedoch eine mit den Angeklagtenrechten kompatible Stärkung der Rechte des Opfers herleiten. Etwa eine Vernehmung des Opfers im Nebenraum bei psychologisch heiklen Situationen, ein forcierter Täter-Opfer-Ausgleich (etwa in Form eines dem niederländischen Modell nachempfundenen Adhäsionsverfahrens) und eine bessere Schulung der Vernehmungsbeamten, die oftmals eine 2nd *victimization* auslösen.

Für den Verurteilten erlangt der Schutz vor dem Staat inzwischen oftmals weniger Notwendigkeit als ein Schutz vor Mitgefangenen. Dies gilt insbesondere und ganz akut hinsichtlich der Drogen-, Gewalt- und Vergewaltigungsproblematik, wie ein Besuch im Tegeler Gefängnis besonders kraß vor Augen führte.

E. AUSBLICK: VOLLZUG DER STRAFE

Nachdem im strafrechtlichen Workshop sehr lange die theoretischen Voraussetzungen der Strafbarkeit und die prozessualen Voraussetzungen zum Nachweis der Verantwortlichkeit

erörtert worden sind, sollten durch Exkursionen auch praktische Einblicke gewonnen werden. Gerade weil das Studium der Rechtswissenschaften sowohl in Deutschland als auch in Lettland mit der Feststellung, daß und ob sich eine bestimmte Person strafrechtlich zu verantworten hat, endet und auch nur die Grundzüge des Strafprozeßrechts zum Kernbestand der Ausbildung gehören, wollten wir durch Führungen durch deutsche und lettische Strafvollzugsanstalten erfahren, was danach mit den Straftätern passiert, insbesondere wenn sie eine Freiheitsstrafe zu verbüßen haben. Trotz aller Problematik, die eine Gefängnisführung insbesondere für die Häftlinge selbst birgt, war der Besuch außerordentlich wichtig. Denn immerhin sind wir alle angehende Juristen. Es ist deshalb nicht von vornherein völlig ausgeschlossen, daß einige von uns einmal als Strafrichter (auch) Freiheitsstrafen verhängen. Jeder sollte daher einmal gesehen haben, wohin er die betreffende Person dann schickt.

Bevor die Ergebnisse dieser Exkursionen vermittelt werden, muß jedoch die rechtliche Situation des Strafvollzugs in beiden Ländern knapp dargestellt werden.

I. Gesetzliche Regelungen zum Strafvollzug

1. Lettland

In Lettland gibt es ein Strafvollzugsgesetzbuch aus dem Jahre 1970, das mit mehreren Änderungen seit dieser Zeit auch heute noch in Kraft ist. Eine grundlegende Reform wie im materiellen Strafrecht sowie im Strafprozeßrecht ist derzeit nicht geplant. In diesem Gesetz wird der Vollzug aller Strafen, die nach dem Strafgesetzbuch möglich sind, näher konkretisiert und ausgestaltet. Insbesondere in den Art. 13 ff. geht es um den Vollzug der

Freiheitsstrafe. Auch in Lettland unterscheidet man zwischen verschiedenen Vollzugsarten. Diese sind in Art. 13 des Gesetzes geregelt, es ist zwischen offenem, teilweise geschlossenem und geschlossenem Strafvollzug zu differenzieren. Zu beachten ist jedoch, daß in den letzten beiden Vollzugsarten gemäß Art. 50.4 und 50.5 jeweils drei verschiedene Regimearten möglich sind. Diese sind niedriges (strenges), mittleres und hohes Regime; aus der Sicht des Gefangenen ist das strenge am ungünstigsten und das hohe am günstigsten. Diese Regime sind durch unterschiedliche Ausgestaltung der Rechte des Häftlings gekennzeichnet. Grundsätzlich muß in diesen Vollzugsarten der Gefangene auf der untersten (strengsten) Regimeart beginnen und gelangt im Laufe der Haftzeit auf die für ihn besseren Regimestufen. Gemäß Art. 50.3. sind jedoch mit Zustimmung des Gefangenen Abweichungen von den Regimestufen möglich. Einzelheiten zu diesen Regimen finden sich in den Art. 50.4-7 des Gesetzes.

2. *Deutschland*

In der Bundesrepublik Deutschland ist der Strafvollzug erst nach einem Urteil des BVerfG (BVerfGE 33, 1) gesetzlich geregelt worden. Das Gericht setzte eine Übergangsfrist bis zum Herbst 1973 zum Erlaß eines Gesetzes. Zwar ist bereits 1967 vom damaligen Justizminister Heinemann eine Strafvollzugskommission errichtet worden, die einen Entwurf eines Strafvollzugsgesetzes schaffen sollte. Erst mit dem Urteil aber bestand der nötige Druck zur Umsetzung der Vorschläge. Selbst mit diesem deutlichen Auftrag an die Legislative ist jedoch die gesetzte Frist nicht eingehalten worden, das Gesetz selbst kam erst 1976 zustande. Seit 01. Januar 1977 gibt es nunmehr ein Strafvollzugsgesetz (StVollzG), worin im wesentlichen die Rechtsstellung der Gefangenen ausgestaltet

ist. Zudem gibt es noch eine Verwaltungsanordnung der Länder, die StrafvollzugO, die weitere Einzelheiten regelt. So findet sich etwa dort in § 4 die Festlegung, welche Behörden Vollstreckungsbehörden sind.

Zuvor behalf man sich mit den Grundsätzen des „besonderen Gewaltverhältnis“ und erachtete eine Kodifizierung als nicht erforderlich.

Immerhin gibt es in diesem Bereich aber ein Spezialgesetz, anders sieht die Lage für die Untersuchungshaft aus. Dafür gibt es lediglich wenige Bestimmungen in der StPO. Dort sind (hauptsächlich) in den §§ 112 ff. Voraussetzungen und Ausgestaltung der Untersuchungshaft (rudimentär) geregelt. Die Unzulänglichkeit dieses Zustands wird um so deutlicher, wenn man § 119 VI StPO betrachtet. Danach ordnet der Richter die erforderlichen Maßnahmen an. Da aber nicht jedes Einzelproblem, das die Haftunterbringung aufwirft, vom Richter gelöst und so vor allem keine bundeseinheitliche Lösung getroffen werden kann, haben die Länder untereinander eine einheitliche Verwaltungsvorschrift erlassen. In dieser Untersuchungshaftvollzugsordnung (UVollzugsO) wird zwar nicht die Regelungsbefugnis des Richters nach § 119 VI StPO in Frage gestellt, jedoch vermutet, daß der Richter den Vollzug nach den Vorschriften dieser Verwaltungsvorschrift (!) regelt, wenn er keine anderen Anordnungen trifft (in Nr. 2 der UVollzugsO). Außerdem muß man auch bedenken, daß es in allen größeren Haftanstalten einen Anstaltsleiter, jedoch theoretisch für jeden einzelnen Gefangenen einen zuständigen Haftrichter gibt. Damit könnten für jeden Häftling kraft unterschiedlicher Richterordnung unterschiedliche Haftbedingungen gelten.

Es bleibt zu hoffen, daß dieser auch von der Literatur in Deutschland heftig kritisierte Zustand alsbald verändert wird. Allerdings ist die Zahl der Untersuchungshäftlinge rückläu-

fig, so daß die Notwendigkeit einer speziellen gesetzlichen Normierung von Bundesminister der Justiz in Frage gestellt wird.

Zur Gestaltung des Strafvollzugs bestimmt § 3 StVollzG:

- I. Das Leben im Vollzug soll den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit als möglich angeglichen werden.
- II. Schädlichen Folgen des Freiheitsentzuges ist entgegenzuwirken.
- III. Der Vollzug ist darauf auszurichten, daß er dem Gefangenen hilft, sich in das Leben in Freiheit einzugliedern.

Gemäß § 10 StVollzG ist zwischen offenem und geschlossenem Vollzug zu unterscheiden. Aus dieser Norm wird ein juristischer Vorrang des offenen Vollzugs deutlich, allerdings nur im Wege einer Soll-Vorschrift und gekoppelt mit unbestimmten Rechtsbegriffen. Damit ist zweifelhaft, ob die Norm auch tatsächlich statistisch zu einem Überwiegen dieser Vollzugsart führt (Stand 1985: lediglich ca. 20 % aller Gefangenen in der BRD im offenen Vollzug). Offener Vollzug zeichnet sich durch fehlende oder verminderte Vorkehrungen gegen Entweichungen aus, vgl. § 141 II StVollzG, außerdem sind Schußwaffen zur Fluchtvereitelung unzulässig, § 100 I, S. 1 Nr. 3, S. 2 StVollzG. Diese gesetzlichen Unterschiede sind daher ohnehin nicht sehr bedeutend, außerdem sind die Vollzugslockerungen und der Urlaub nach den §§ 11, 13 StVollzG auch im geschlossenen Vollzug möglich, so daß sich praktisch keine allzugroßen Unterschiede zeigen. Es bleibt nur der (relativ) allgemeine Umstand, daß den Gefangenen im offenen Vollzug üblicherweise ein größeres Vertrauen entgegengebracht wird.

Gemäß § 10 StVollzG können Vollzugslockerungen angeordnet werden. Als Beispiele werden dort die Tätigkeit außerhalb der Anstalt unter Aufsicht (Außenbeschäftigung)

oder ohne Aufsicht (Freigang) oder daß der Häftling die Anstalt zu bestimmten Tageszeiten verlassen darf (wieder mit (Ausführung) oder ohne Aufsicht (Ausgang)), genannt.

Auch ein Gefangener kann Urlaub haben, nach § 13 I StVollzG darf er bis zu 21 Tagen pro Kalenderjahr beantragen. Für zu lebenslanger Haft verurteilten Personen gelten freilich Besonderheiten.

II. EMRK und Strafvollzug

Die Bedeutung der EMRK für den deutschen Strafvollzug ist eher gering, denn die Grundrechte der Konvention stimmen inhaltlich weitgehend mit denen des deutschen Grundgesetzes überein. Zwar sind sie an einigen Stellen präziser, dagegen dürfte der materielle Gehalt unserer Verfassungsgrundrechte im hier interessierenden Zusammenhang weiter reichen. Deshalb spielt bei der innerstaatlichen Rechtsanwendung nur das GG eine Rolle, zumal die EMRK bei uns nur den Rang eines einfachen Gesetzes hat und daher vom BVerfG im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde nicht einmal direkt als Prüfungsmaßstab herangezogen werden kann. Dennoch verstärken die Grundrechte der EMRK zumindest die nationalen Regelungen; für den Strafvollzug sind hauptsächlich das Verbot von Folter und der unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung (Art. 3), die Garantie der persönlichen Freiheit und Sicherheit (Art. 5), das Recht auf ein rechtstaatliches Verfahren (Art. 6) und das nationale und internationale Beschwerderecht (Art. 13, 25) von Bedeutung.

In Lettland ist die EMRK derzeit noch nicht ratifiziert; sobald dies der Fall sein sollte, dürften jedoch die Auswirkungen weitaus größer sein als in Deutschland. Denn im Unterschied zu Deutschland hat die lettische

Verfassung keinen Grundrechtskatalog, der den der EMRK präzisieren oder verstärken könnte.

III. Ergebnisse der Exkursionen

In Riga haben wir eine Führung durch das Matisa Gefängnis unternommen.

In einen separaten Teil der Anlage befinden sich Untersuchungshäftlinge, der größte Teil der Strafvollzugsanstalt ist jedoch dem geschlossenen Strafvollzug für erwachsene Männer vorbehalten; in verschiedenen Abteilungen sind die unterschiedlichen drei Regimearten aufgeteilt.

Das Matisa Gefängnis ist ein spezielles Gefängnis; nur bestimmte Straftäter verbüßen dort ihre Freiheitsstrafe. Im wesentlichen geht es um Polizisten, Zoll- oder Grenzbeamte, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit Straftaten begangen haben. Die Freiheitsstrafen reichen von einem bis zu fünfzehn Jahren. In der Anlage befinden sich derzeit ungefähr 300 Insassen, es sind Betten frei, von einer Überbelegung kann zumindest nach unseren Eindrücken nicht gesprochen werden. Nach Angaben der Gefängnisleitung gab es aber Zeiten, in denen 1050 Häftlinge in der Anstalt untergebracht waren. Dies dürfte die Kapazität bei weitem übersteigen. Der dem Wohnen dienende Teil des Gefängnisses stammt zum überwiegenden Teil aus dem Beginn des 20. Jahrhunderts. Die Insassen sind in Sälen untergebracht, die dem Wort Gefängniszellen im eigentlichen Sinne nicht gerecht werden. Es leben dort durchschnittlich 40 Häftlinge in einem Raum. Angesichts der Größe dieser Säle dürften einem Insassen gerade ungefähr 2 Quadratmeter zur Verfügung stehen. Teilweise befinden sich in den Räumen Doppelbetten, gerade dieser Umstand verdeutlicht,

daß eine Privat- und Intimsphäre weitgehend ausgeschlossen ist.

Die Häftlinge sind nach Angaben der Gefängnisleitung zu 30 % Russen, 54 % Letten und 16 % sonstige Nationalitäten wie etwa Weißrussen, Ukrainer, Polen.

Für die Religionsausübung stehen drei verschiedene Räumlichkeiten zur Verfügung, die von der russisch-orthodoxen, katholischen, evangelischen und der Siebten-Tages-Advents-Religionsgemeinschaft genutzt werden.

Die Insassen, von denen lediglich 20 % arbeiten können, da nicht mehr Aufträge beziehungsweise Arbeit besteht, haben die Möglichkeit, Bücher und Zeitschriften in der Bibliothek auszuleihen. Zudem gibt es einen großen Veranstaltungssaal, indem Kinofilme und Videos gezeigt werden. Darüber hinaus kann Sport getrieben werden, eine Turnhalle und ein spezielles Kraftstudio befinden sich im Gefängnis.

Diejenigen 20 % der Insassen, die in den Genuß eines Arbeitsplatzes kommen, sind in der angegliederten Bäckerei, in der Anstaltsküche und – hauptsächlich – in der Holzverarbeitung tätig. Im letzteren Bereich sind früher zahlreiche Holzmöbel hergestellt worden, inzwischen gibt es kaum noch Aufträge von außerhalb, so daß heute nur noch kleinere Holzschmucktruhen und Holzsärgе gefertigt werden. Daneben wird das Holz für die Gestaltung der Wohnbereiche genutzt, beispielsweise sind in den Wohnsälen teilweise mit Holzraumteilern kleine Bereiche abgetrennt worden, wo ein Kühlschrank, eine Kochplatte und andere Dinge für die individuelle Zubereitung von Speisen genutzt werden können. Der dem Arbeiten vorbehaltene Bereich ist deutlich jünger als der Wohnkomplex. Er ist sogar in den letzten zwanzig Jahren um inzwischen leerstehende Neubauten erweitert worden,

damals gab es noch sehr viele externe Aufträge für den Holzverarbeitenden Bereich.

Der Lohn wird den arbeitenden Insassen nicht ausbezahlt, Häftlinge dürfen über keinerlei Barmittel verfügen. Vielmehr wird das Guthaben in einer für jeden Häftling bestehenden Kartei vermerkt, darüber kann er bis zu einem gewissen Prozentsatz verfügen, den Rest erhält er bei Entlassung ausbezahlt. Das Geld kann etwa den Angehörigen geschickt werden (denn die Arbeitsplätze werden, da eben nicht genügend für alle da sind, nach sozialen und fachlichen Kriterien verteilt, insbesondere wird dabei berücksichtigt, ob ein Insasse seine in Freiheit befindliche Familie finanziell unterstützen muß), darüber hinaus gibt es auf dem Gelände einen kleinen Laden, in dem erstaunlich viele Waren – bis auf Alkohol, der generell verboten ist – erworben werden können. Die medizinische Versorgung innerhalb des Gefängnisses ist in großem Umfang gesichert, zumindest machte es den Anschein. So gibt es etwa eine Allgemeinärztin, eine Zahnärztin, eine Physiotherapie und ähnliches. Die Anstaltsärztin beteuerte, Drogenprobleme gäbe es mangels Verfügbarkeit von Betäubungsmitteln überhaupt nicht.

Die Insassen haben auf diese medizinische Grundversorgung einen Anspruch, ebenso auf Essen, Kleidung (die sie aber nicht tragen müssen, es können und werden auch viele private Sachen getragen), Schuhwerk (auf dem Anstaltsgelände befindet sich auch eine Schusterei) und regelmäßigen Friseurbesuch. Besuchsmöglichkeiten sind abhängig vom jeweiligen Regime, in dem sich der Strafgefangene befindet. Unter Umständen kann für Angehörigenbesuche (Eltern, Kinder, Geschwister, Ehepartner, nicht jedoch für Verlobte oder Freunde/Freundinnen) einmal pro Monat (früher war dies nur zweimal im Jahr möglich) auch ein separater Raum genutzt

werden, jedoch kostet dieser ungefähr 2 Lats pro Tag.

In Berlin waren wir zunächst in der Strafvollzugsanstalt Tegel.

Dies ist eine Anstalt des geschlossenen Vollzugs, die Häftlinge sind ausnahmslos männliche Erwachsene. Diese Justizvollzugsanstalt hat die meisten männlichen Strafgefangenen in ganz Deutschland.

Es stehen 1550 Haftplätze zur Verfügung, derzeit befinden sich jedoch 1600 Insassen, verteilt auf sechs Teilanstalten, in der ca. 1.340.000 Quadratmeter großen Anlage.

Verbüßt werden dort alle Freiheitsstrafen, Untersuchungshäftlinge gibt es nicht. Der Ausländeranteil beträgt ungefähr 30 %, diese stammen aus 46 Staaten.

Teile der Anstalt stammen von vor 1900 (Teilanstalt I, II, III).

Auf die Teilanstalten werden die Häftlinge nach besonderen Kriterien verteilt. Die Teilanstalt I wird für Kurzstrafen bis ein Jahr Freiheitsstrafe genutzt. Dort existiert ein Sonderbereich für Häftlinge mit Suchtmittelproblemen und eine Abschirmstation für Dealer. Die Teilanstalt III beherbergt Gefangene, die Freiheitsstrafen von drei Jahren bis lebenslänglich verbüßen müssen, dort treten massive Gewalttätigkeiten nicht nur unter den Insassen, sondern auch gegenüber dem Personal auf. In diesem Gebäude gibt es eine spezielle Sicherungsstation, zwei isolierte Zellen ohne gefährliche Gegenstände, eine kann sogar mit einer Kamera überwacht werden. In der Teilanstalt V, die wir besichtigt haben, besteht ein behandlungs- und arbeitsorientierter Wohngruppenvollzug ebenfalls an Langstrafern (drei Jahre bis lebenslänglich). Die Verlegung dorthin kann beantragt werden, allerdings vorbehaltlich freier Plätze. Die Zellen sind in der gesamten Anstalt für ein, zwei oder sogar

drei Personen konzipiert. Im Wohngruppen-vollzug sind 15 Personen in einem Flügel, wo sich regelmäßig nur Einzelzellen befinden, untergebracht. Dort gibt es gewisse Lockerungen, etwa kann in einer gemeinsamen Küche/Aufenthaltsraum gekocht werden.

Die Ausbildungs- und Arbeitsangebote sind vielfältig, es gibt eine Bäckerei, Schusterei, Glaserei, Gärtnerei und vieles mehr. Für ungefähr 1.000 Personen stehen Arbeitsplätze zur Verfügung. Erstaunlich war die Buchbinderei, die wir gesehen haben. Die dort arbeitenden Insassen binden etwa juristische Zeitschriften für externe Auftraggeber, größter Auftraggeber ist das Land Berlin, das fast alle Bindearbeiten dort ausführen läßt. Der Lohn bewegt sich dort zwischen 9,02 DM und 12,81 DM pro Tag, Rentenversicherungsbeiträge werden nicht gezahlt, auch sonst besteht keine Absicherung für die Zukunft. Die Insassen werden auch nach der Entlassung auf weitere Hilfe und finanzielle Unterstützung angewiesen ein. Zwei Drittel des Lohns wird als Gutschein (Bargeld ist auch hier unzulässig) ausbezahlt, den Rest erhält er erst bei der Entlassung. Hervorzuheben ist, daß in besonderen Fällen dem Insassen ein monatliches Taschengeld gewährt wird, es beträgt zur Zeit 50 DM.

Es gibt keine Krankenstation, nur einen Arzt für leichte Fälle, schwierige Erkrankungen und Operationen werden in externen Krankenhäusern vorgenommen. Aufgrund der Personalengpässe kommt es dabei gelegentlich vor, daß die Bewachung nicht ausreichend sichergestellt werden kann und anläßlich der medizinischen Versorgung außerhalb der Anstalt Fluchtversuche unternommen werden. Dazu trägt auch bei, daß von vornherein klar bestimmt ist, mit welchen Erkrankungen man in welches Krankenhaus kommt, so daß von

außen Hilfe bei der Vorbereitung des Ausbruchs möglich ist.

Als Verpflegung stehen 24 Kostformen im Angebot, es gibt keine Kantine oder Mensa, die Mahlzeiten werden in den Zellen eingenommen.

Zur Religionsausübung stehen verschiedene Räumlichkeiten zur Verfügung, es gibt auf dem Gelände sogar eine Kirche.

Besuche von Angehörigen und Freunden sind möglich, diese dürfen dem Häftling bis zu 50 DM im Monat mitbringen. Einmal im Monat bis zu fünf Stunden kann der Besuch statt im allgemeinen Besucherzimmer – hier gibt es nicht wie in Riga diese mit Glaswänden abgetrennten Kabinen, wo nur mittels Telefon kommuniziert werden kann- eine eigens dafür eingerichtete Wohnung genutzt werden.

Insgesamt gibt es deutlich mehr Drogenprobleme in der Justizvollzugsanstalt. Auch das Schwarzbrennen von Alkohol, der strengstens verboten ist, gehört zum Alltag.

Außerdem waren wir in der Jugendstrafanstalt Plötzensee.

Diese Anstalt ist für ausnahmslos männliche Untersuchungs- und Strafhäftlinge. Sie ist 1987 fertiggestellt worden und hat 388 Plätze, zeitweilig besteht eine Überbelegung. In diesem Fall steht in den Einzelzellen ein Doppelstockbett. Die Zellen sind ungefähr neun Quadratmeter groß. Es gibt Wohngruppenvollzug, wo 18-20 Insassen eine Gruppe darstellen.

Die Insassen sind zwischen 14 und 24 Jahren alt, im Durchschnitt sind sie 20 Jahr. Es sind alle Delikte und Strafen vertreten. 28 Berufe können dort erlernt werden, an der Schule

kann der Hauptschulabschluß und der erweiterte Hauptschulabschluß abgelegt werden. Eine Schulpflicht gibt es nicht. Ungefähr 80 % der Jugendlichen haben keinerlei Schulabschluß.

In der Untersuchungshaft beträgt der Ausländeranteil zwischen 60 und 70 %, sobald längere Freiheitsstrafen zu erwarten sind, können Sprachkurse besucht werden.

Alle zwei Wochen besteht die Möglichkeit, Besuch zu empfangen.

Die Eindrücke, die wir bei diesen verschiedenen Haftanstalten gewonnen haben, sind je

nach Anstalt verschieden. Vor allem hängen sie natürlich stark von den Erwartungen und Vorstellungen jedes Einzelnen ab. Sie lassen sich nicht allgemein beschreiben oder wiedergeben; es sind höchst persönliche Erfahrungen, die nur durch einen Besuch selbst vermittelt werden können. Aus diesem Grunde haben wir uns für den Journalbeitrag auf eine Zustandsbeschreibung beschränkt, wohlwissend, daß auch diese kein vollständiges und umfassendes Bild geben kann.

F. LITERATURHINWEISE

1. *Strafprozeßrecht*

Eser, Albin in *ZStW* 108 (1996) 86ff.

Entwicklung des Strafverfahrensrechts in Europa

Kaiser/Kerner/Schöch

Strafvollzug, 4. Auflage 1992

Loos, Fritz/Radtke, Henning in *NStZ* 1996, 7ff.

Das beschl. Verfahren (§§ 417-420) nach d. Verbrechensbekämpfungsgesetz, 2. Teil

Müller, Günter in *GA* 1995, 169ff.

Das beschleunigte Verfahren im französischen Strafprozeßrecht

Neumann, Ulfrid in *StV* 1994, 273ff.

Zum Entwurf des Verbrechensbekämpfungsgesetzes

Ortner, Helmut

Gefängnis, 1988

Schünemann, Bernd in *NJW* 1968, 975ff.

Das beschleunigte Verfahren im Zwiespalt von Gerechtigkeit und Politik

Vack, Sonja

Kleines Schwarzbuch Strafvollzug, Erfahrungen und Beispiele über Würde und Menschenrechte aus dem alltäglichen Knast, 1. Auflage 1992

2. *Umweltstrafrecht*

Alwart in *ZStW*, 105 (1993), S. 752ff

Strafrechtliche Haftung des Unternehmens,

Heine/Meinberg in *ZStW* 1990, 9ff

Das Umweltstrafrecht

Heine in *NJW* 1990, 2425ff

Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts

Koch in *ZStW* 107 (1995) S. 105ff

Strafbarkeit juristischer Personen - Code pénal

Otto in *Jura* 1995, 134ff

Das neue Umweltstrafrecht

Otto in *ZStW* 108 (1996) S. 660ff

Unternehmenshaftung

Ransiek

Unternehmensstrafrecht, C. F. Müller, Heidelberg, 1996

Strobel

Wasserwirtschaft in Bayern als Zukunftsauftrag und Herausforderung,

Heft 22 Schriftenreihe Bayerisches Landesamt für Wasserwirtschaft, 1988

Tiedemann in *NStZ* 1988, 337ff

Umweltstrafrecht - Bewährung oder Reform

Wessels

Strafrecht Besonderer Teil 1, C. F. Müller, Heidelberg, 18. Auflage, 1994

3. Lettland

Krastins

Ekologiskie noziegumi, Latvijas Vestnesis 1996

Latvijas Republikas Augstakās Tiesas Plenums 1990-1995 LR AT 1995.G

LPSRS Kriminālkodeksa komentāri R., 1971.G

4. EMRK

Kühl, Kristian in *ZStW* 100 (1988), S. 406 und 601

Der Einfluß der EMRK auf das Strafrecht und Strafverfahrensrecht der BRD,

Schermers, Henry G.(Hrsg.)

A Collection of the Strasbourg Case-Law, Rijksuniversiteit te Leiden,

Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Leiden 1995

Uerpmann, Robert

Die EMRK und die deutsche Rechtsprechung, Duncker & Humblot, Berlin 1993

Workshop III

Der Umgang mit Minderheiten in Lettland und Deutschland

Leitung:
Max Uebe, LL.M.

| | |
|--|-----------|
| A. EINLEITUNG..... | 59 |
| B. MINDERHEITENBEGRIFF, INTEGRATION UND INTEGRATIONSMODELLE | 61 |
| I. Definition der Begrifflichkeit „Minderheit“ | 61 |
| 1. Begrifflichkeit „Minderheit“ – allgemein | 61 |
| 2. Begriff der nationalen Minderheit | 61 |
| 3. Begriff der ethnischen Minderheit | 62 |
| 4. Definition von „Minderheit“ der Kommission für Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1950 | 63 |
| II. Die politische Integration im Staatenverband..... | 63 |
| 1. Idee der Integration | 63 |
| 2. Begriffsbestimmung „Integration“ | 64 |
| 3. Die nationalitätenrechtliche Konzeption Lenins und Stalins zur Integration verschiedener Ethnien in einem Staat | 64 |
| 4. Die nationalitätenrechtliche Konzeption Karl Renners | 65 |
| 5. Die funktionelle Autonomie..... | 67 |
| 6. Das Subsidiaritätsprinzip | 67 |
| C. DIE STAATSANGEHÖRIGKEIT ALS INSTRUMENT STAATLICHER INTEGRATIONSPOLITIK UND DIE MISSTÖNE IN DER GESELLSCHAFTLICHEN PRAXIS | 68 |
| I. Einführung | 68 |
| 1. Grundzüge und Begriffe des Staatsangehörigkeitsrecht in beiden Ländern | 69 |
| 2. Überblick..... | 70 |
| 3. Die demographische Lage in Lettland und Deutschland | 70 |
| II. Das Staatsangehörigkeitsrecht im Vergleich | 71 |
| 1. Die Genese staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften | 71 |
| 2. Die Einbürgerung als Prüfstein des Staatsangehörigkeitsrechts | 74 |
| III. Fazit | 77 |
| D. MINDERHEITENSCHUTZ | 78 |
| I. Minderheitenschutz in Lettland | 78 |
| 1. Verfassungsrechtliche Probleme des Minderheitenschutzes | 78 |
| 2. Sprache, Kultur und Bildung | 78 |
| 3. Gesellschaftliche und politische Repräsentation | 79 |
| II. Minderheitenschutz in Deutschland | 79 |
| 1. Auffassung des Grundgesetzes | 79 |
| 2. Minderheitenschutz auf Landesebene..... | 80 |
| 3. Zusammenfassung | 84 |
| 4. Exkurs: Minderheitenschutz in die Verfassung ? | 85 |
| E. ERGEBNIS..... | 87 |
| F. LITERATURVERZEICHNIS..... | 89 |

A. EINLEITUNG

Im Rahmen eines Seminars über Abschottung und Integration darf eine Untersuchung über den Umgang mit Minderheiten nicht fehlen. In den vergangenen zehn Tagen haben wir zu ergründen versucht, inwieweit Gesetze und Politiken Lettlands und Deutschlands die Integration von Minderheiten bezwecken und erreichen.

Im folgenden sind die einzelnen Referate kurz und unter Berücksichtigung der in den Workshop-Sitzungen diskutierten Probleme zusammengefaßt wiedergegeben. Dabei werden die Begriffe Minderheit, Intergration und verschiedene Integrationsmodelle erläutert (B.), das Staatsangehörigkeitsrecht vergleichend dargestellt (C.) und auf den Minderheitenschutz in beiden Staaten eingegangen (D.). In die einzelnen Beiträge fließen auch Erkenntnisse aus den Gesprächen mit der leider jegliche politische Diskussion verweigernde

Minderheitenbeauftragten des lettischen Justizministeriums Frau Balashko und die sehr differenzierten Auffassungen der äußerst erfahrenen Ausländerbeauftragten des Senats, Barbara John, ein. Schließlich versuchen wir, ein Ergebnis unserer Workshoparbeit zu präsentieren (E.).

Zunächst aber sollen in einer Einführung einige Fakten und allgemeine Eindrücke dargestellt werden. Eigentlich lassen sich Lettland und Deutschland in bezug auf den Umgang mit Minderheiten schwerlich vergleichen. Das zeigt schon ein Blick auf die demographische Situation. Während in Deutschland etwa 8% der Bevölkerung Ausländer sind, stellen Letten nur etwas mehr als die Hälfte der Gesamtbevölkerung Lettlands, womit sich die politische Gestaltungskraft für die staatstragende Nation wesentlich erschwerter darstellt als in den baltischen Nachbarstaaten Estland und Litauen.

Demographische Situation in Lettland:

| Volksgruppe | 1935 in % | 1989 in % | 8.1.1997 in % |
|-------------|-----------|-----------|---------------|
| Letten | 75,5 | 52,0 | 56,9 |
| Russen | 10,6 | 34,0 | 30,1 |
| Juden | 4,8 | | 0,5 |
| Deutsche | 3,2 | | 0,1 |
| Polen | 2,5 | 2,3 | 2,7 |
| Weißrussen | 1,4 | 4,5 | 4,2 |
| Ukrainer | | 3,5 | 3,6 |
| Litauer | 1,2 | 1,3 | 1,4 |

Der hohe Prozentsatz ethnischer Russen birgt vor allem nach Auffassung der sich dazu äussernden Letten beträchtliche Gefahren für Lettland. Angesichts der Erfahrungen mit dem russisch dominierten Sowjetimperialismus sind Mißtrauen und Furcht vor erneutem Hegemonialstreben des „russischen Bären“ groß.

Für Rußland ist die russische Bevölkerung Lettlands quasi ein Pfand und politisches Druckmittel; sie wurde sogar schon als fünfte Kolonne bezeichnet. Leicht könnte die frühere Weltmacht – wie Herr Westermanis im Jüdischen Museum von Riga eindrücklich schilderte – ein Pogrom gegen Russen in Lettland

inszenieren und anschließend unter dem Vorwand des Schutz der Landsleute Panzer nach Riga rollen lassen. Andererseits - so machten die lettischen Teilnehmer immer wieder klar - besteht nach jahrzehntelanger Gängelung durch die Sowjets ein tiefes Bedürfnis nach Emanzipation und vollständiger Souveränität, die zur Zeit wohl noch keinen Raum für einen Ausgleich läßt. Als staatstragende Nation bemühen sich die Letten, die Folgen der bis Mitte der 80er Jahre verfolgten Russifizierungspolitik zu annullieren. Dabei stoßen sie bisweilen auf harsche Kritik aus Rußland und teilweise auch aus dem Westen. Internationale Organisationen wie die OSZE, die EU und der Europarat haben nicht unerheblichen Druck auf Lettland ausgeübt und die Einhaltung von Menschenrechten zur Voraussetzung für Verhandlungen über eine Annäherung an den Westen gemacht.

Vor diesem Hintergrund muß das Bemühen Lettlands betrachtet werden, bei der Frage des Umgangs mit den vielen Nicht-Letten eine Balance zwischen den eigenen, den russischen und den Interessen der internationalen Gemeinschaft zu finden.

Zu erwähnen sei noch, daß von lettischer Seite immer wieder darauf hingewiesen wurde, daß sich Lettland nicht als Nachfolgestaat der Sowjetunion begreift, sondern als Staat, dessen Souveränität nur aufgrund der völkerrechtswidrigen sowjetischen Annexion und Besetzung de facto suspendiert wurde. So wurde mit Verkündung der Unabhängigkeit 1991 die Verfassung der ersten Republik von 1922 wieder in Kraft gesetzt, der Tag der Annexion gilt in vielen Fragen das Staatsangehörigkeitsrechts als Stichtag. Auf die Kontinuität und Identität Lettlands wird größten Wert gelegt, es wird versucht, möglichst di-

rekt an die erste Republik und damit auch an die Bindungen an den Westen anzuknüpfen.

Auch in Deutschland ist der Umgang mit Minderheiten nicht abschließend geklärt und voller Probleme. Damit sind nicht die von der Bundesrepublik als „nationale“ Minderheiten anerkannten Sorben, Dänen und Friesen gemeint, sondern die Immigranten. Nach jahrzehntelanger Anwerbung von Gastarbeitern aus Südeuropa, Nordafrika und der Türkei entwickelte sich mit ökonomischen Problemen eine stetig ansteigende ausländerfeindliche Stimmung. Anfang der 90er Jahre stieg die Zahl ausländerfeindlicher Straftaten sprunghaft an, es kam zu den mörderischen Brandanschlägen in Mölln und Solingen. 1993 verschärfte der Bundestag mit Zwei-Drittel-Mehrheit das bis dahin sehr liberale Asylrecht. Bis heute verweigert sich die Mehrheit des Bundestages der Tatsache, daß Deutschland ein Einwanderungsland ist und lehnt vorgelegte Entwürfe für ein Einwanderungsgesetz ab. Auch verweigern sich die konservativen Parteien einer Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes. Ausländerrechtliche Probleme bestimmen allerdings heute nicht mehr in dem Maße das politische Tagesgeschehen wie noch vor wenigen Jahren.

Abschließend sei angemerkt, daß die Diskussionen im Workshop angesichts der manchmal heiklen Themen nicht emotionslos abließen. Neben den rechtlichen Problemen wurden auch viele historische, politische und gesellschaftliche Fragen erörtert, was die Seminararbeit über den rein juristischen Bereich hinaus fruchtbar machte.

B. MINDERHEITENBEGRIFF, INTEGRATION UND INTEGRATIONSMODELLE

I. Definition der Begrifflichkeit „Minderheit“

1. Begrifflichkeit „Minderheit“ - allgemein

Eine „Minderheit“ ist grundsätzlich erst einmal eine Gruppe, die sich von der Mehrheit unterscheidet. Dabei findet sich der Begriff Minderheit von Anfang an in unterschiedlich stark aufeinander bezogenen Gebieten:

- a) im Verfassungs- und Staatsrecht bei zu treffenden Entscheidungen,
- b) im Bereich der politischen Geschichte und des Völkerrechts, als Bezeichnung einer Gruppe von Menschen, die nicht alle als wichtig erachteten Merkmale der Mitglieder eines politischen Verbandes (z.B. Nation, Staat) aufweisen oder aufweisen wollen,
- c) im religiösen Bereich als Abweichung von einer dominierenden Religionsgemeinschaft,
- d) in den Sozialwissenschaften als Bezeichnung für Menschen und soziale Gruppen, denen Anderssein bezüglich der gesamtgesellschaftlich bestimmenden Merkmale zugesprochen wird, und auch
- e) in sozialpsychologischer Sicht für Menschen, die sich in ihrer Persönlichkeitsstruktur, in ihrem Verhalten und ihrer Konstitution von anderen Menschen und deren sozialen Normen unterscheiden⁶⁷.

Der klassische Minderheitenbegriff geht von einer zahlenmäßigen Unterlegenheit der Minderheit aus. Sie soll keine herrschende Stellung einnehmen. So soll eine Klassifizierung nach nichtquantitativen Merkmalen, nach denen etwa die schwarze Bevölkerung im Südafrika der Apartheid als „qualitative Min-

derheit“ zu bezeichnen gewesen wäre, für den hier thematisierten „klassischen“ Minderheitenschutz nicht sinnvoll sein, da entsprechende politische Bedingungen nicht vorlagen⁶⁸. Gegenteilig wird argumentiert, daß z.B. die dominierende Gruppe in Südafrika die zahlenmäßig kleinere war. Während der Gespräche innerhalb des Workshops wurde von dem Grundsatz der klassischen Minderheit ausgegangen, da alle gängigen Definitionen und Lösungsmodelle von einer zahlenmäßigen Unterlegenheit ausgingen.

Zum anderen ist fraglich, ob gesellschaftliche Randgruppen wie Prostituierte, Obdachlose oder Arbeitsimmigranten überhaupt unter den Minderheitenbegriff fallen, da ihnen außer dem „Anderssein“ weitere verbindende Merkmale fehlen und die Bedingungen ihres gesellschaftlichen Außenseitertums stark voneinander abweichen. Diese Frage wurde im Rahmen des Workshops nicht weiter ausgeführt.

2. Begriff der nationalen Minderheit

Als nationale Minderheit wird eine bodenständige, fremde Volksgemeinschaft als Gruppe von Staatsbürgern innerhalb eines Staates bezeichnet⁶⁹, die nach folgenden Merkmalen zu bestimmen ist:

- a) Eine nationale Minderheit ist in der Regel eine relativ bedeutende Bevölkerungsgruppe mit dem Willen zur Entfaltung der eigenen Kultur und der Bewahrung der eigenen Sprache.
- b) Die Mitglieder der Minderheit besitzen das Bürgerrecht des Staates, den sie bewohnen⁷⁰. Sie sind also keine Ausländer.

⁶⁷ Dieter Nohlen, Staat und Politik, S. 439.

⁶⁸ Messtorf, S.6.

⁶⁹ Konrad Fuchs, Heribert Raab, Wörterbuch zur Geschichte, Band 2, S. 527.

⁷⁰ vgl. UNO-Bericht von J. Deschene über Minderheiten.

c) Die Minderheit ist nach Rasse, Sprache, Volkstum und/oder Religion von der Mehrheit verschieden. Sie will ihre Eigenständigkeit bewahren und ist sich ihrer Sonderart bewußt. Wesentlich ist, daß die Minderheit sich gegenüber den anderen Staatsbürgern als eine nationale Einheit empfindet. Entscheidend ist die *Empfindung* der Minderberechtigung⁷¹. Das setzt ein Bewußtsein dieser Empfindung voraus⁷², wobei auch ein „dämmerndes“ Bewußtsein als beginnende Wirksamkeit des Minderheitengefühls ausreichen soll. Ein solches Bewußtsein ist spätestens dann klar zu erkennen, wenn von der Minderheit Forderungen angemeldet werden⁷³.

Mit diesem Gefühl der Minderberechtigung ist allerdings kein Minderwertigkeitsgefühl gemeint, sondern vielmehr ein Gefühl der Unterdrückung oder mangelnder Hochwertung der minderheitlichen (Volks-)eigenart⁷⁴.

Diese Definition beansprucht nicht, daß jede nationale Minderheit diese Eigenschaften haben muß. Vielmehr soll sie eine Zusammenfassung der üblichen Merkmale einer nationalen Minderheit sein.

3. *Begriff der ethnischen Minderheit*

Erst nach dem ersten Weltkrieg wurden die Begriffe „ethnisch“ oder „rassisch“ für die Bezeichnung einer Minderheitengruppe verwendet. Beide wurden synonym gebraucht und erfuhren die gleiche Auslegung. Heute gilt diese Auslegung nur noch für den Begriff „ethnisch“. Von einer ethnischen Minderheit kann dann gesprochen werden, wenn eine Gesamtheit von objektiven Kriterien, die der

Gruppe bewußt sind, sie von der Mehrheitsbevölkerung unterscheidet. Solche Merkmale können Kultur und Geschichte sein, die sich durch Sprache, Sitten und Gebräuche, Herkunft, Erziehung und Religion äußern, aber auch Rasse, Kasten- und Stammeszugehörigkeit⁷⁵. „Rassisch“ wird auch heute noch als Synonym für „Volkstum“ und „Ethnie“ verwendet. Unzulässig ist es, „Rasse“ als biologisches Unterscheidungskriterium zu benutzen. Anwendung findet dieser Begriff aber im soziologischen Sinne. Wird der Begriff „Rasse“ in völkerrechtlichen Verträgen neben unzulässigen Unterscheidungskriterien wie „Hautfarbe“ oder „ethnische Herkunft“ erwähnt, gibt es nur eine soziologische Bedeutung. „Rasse“ allein gebraucht, hat sowohl soziologische als auch biologische Bedeutung⁷⁶.

Problematisch ist die Abgrenzung zur „nationalen“ Minderheit. Häufig werden die Begriffe synonym gebraucht. Auf europäischer Ebene wird dieser Begriff aber auch als Oberbegriff für ethnische, kulturelle sprachliche und religiöse Minderheiten gebraucht⁷⁷. Dagegen wird vorwiegend in Osteuropa dieser Begriff für Gruppen verwendet, die in einem anderen Staat staatstragende Nation sind und sich durch andere Sprache oder Kultur von der Mehrheitsbevölkerung in ihrem Staat unterscheiden. In diesen Ländern wird der „nationalen“ Minderheit die ethnische Minderheit oder Volksgruppe, die ohne „Schutzstaat“ ist, gegenübergestellt.

Im Rahmen der Gespräche war von seiten der Letten herauszuhören, daß Volksgruppen, bei denen ein entsprechender Schutzstaat besteht, die also eigentlich definitorisch „nationale“

⁷¹ Erler, *Recht der Minderheiten*, S. 39 - 49.

⁷² Blumenwitz, *Minderheiten- und Volksgruppenrechte*, S. 26ff.

⁷³ Erler, *Recht der Minderheiten*, S. 42.

⁷⁴ Steinmetz, *Nationalität und ihr Wille*, S. 89.

⁷⁵ Blumenwitz, *Minderheiten- und Volksgruppenrechte*, S. 30.

⁷⁶ ILO-Konvention über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung Art. 1 Ziff. 1.

⁷⁷ Franke /Hoffmann, S. 401.

Minderheiten sind, keine zusätzlich schützenswerten Minderheiten in diesem Sinne sind, weil eine ausreichende Sicherheit der Volksgruppe von dem entsprechenden Schutzstaat gewährleistet werden würde. Übertragen auf die in Lettland lebenden Russen würde das bedeuten, daß sie keine eigentliche Minderheit sind. Dementsprechend würde ihnen auch keinerlei Sonderbehandlung, konkret Schutzmaßnahmen bezüglich der kulturellen Bereiche, zustehen.

Auf deutscher Seite wurde entgegengehalten, daß einer Minderheit, ungeachtet der Tatsache, ob es einen Schutzstaat für die entsprechende Volksgruppe gibt, die Möglichkeiten zum Erhalt aller ihrer kulturellen Belange gegeben werden müsse.

4. Definition von „Minderheit“ der Kommission für Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1950

„Der Ausdruck Minderheit erfaßt:

1. nur jene nicht herrschenden Gruppen einer Bevölkerung, die stabile, ethnische, religiöse oder sprachliche Traditionen aufweisen und zu erhalten wünschen, welche sich von denen der übrigen Bevölkerung deutlich unterscheiden;
2. solche Minderheiten sollen eine Anzahl von Personen umfassen, die genügend groß ist, um die Entwicklung solcher Merkmale (s. 1.) zu ermöglichen;
3. Angehörige solcher Minderheiten müssen dem Staat gegenüber, dessen Bürger sie sind, loyal sein.“⁷⁸

Diese Definition gab Anlaß zu mehreren Meinungsverschiedenheiten. Zuerst wurde die Frage aufgeworfen, ob der Wunsch zur Erhaltung der Tradition vorliegen muß. Schnell bestand Einigkeit darüber, daß dieser Wunsch

vorliegen muß, weil ansonsten kein Handlungs- bzw. Schutzbedarf bestehen würde. Es sind aber Situationen denkbar, wo dieser Wunsch grundsätzlich besteht, eine Äußerung des Wunsches aber schwerfällt oder nicht möglich ist. Z.B. könnte eine Volksgruppe in einem extrem totalitären Staat leben, der jede entsprechende Willensäußerung ignoriert oder gar unterdrückt. In solchen Fällen wäre der Wunsch zwar vorhanden, er könnte aber nicht manifestiert werden. An diesem Punkt der Definition besteht also ein angemessener Ergänzungsbedarf.

Weiterhin wurde die Frage der Notwendigkeit der Loyalität einer Minderheit dem Staate gegenüber in Frage gestellt. Dagegen wurde angeführt, daß man zur Erfüllung der „Minderheitenkriterien“ trotz eines Schutzbedürfnisses der Minderheit keine Loyalität einem Unrechtsstaat gegenüber verlangen könne. Auf der anderen Seite hieß es, daß Loyalität nicht mit Gehorsam gleichzusetzen sei. Eine Volksgruppe könne außerdem von einem Staat keine besondere Behandlung oder auch nur Gleichbehandlung fordern, für den sie nicht bereit ist, ihre Pflichten dem Staate gegenüber zu erfüllen. „Wer etwas kriegen will, muß auch bereit sein, etwas zu geben.“

II. Die politische Integration im Staatenverband

1. Idee der Integration

Auf der Welt leben 3.500 ethnische Gruppen in ca. 180 Staaten⁷⁹, einen ethnisch homogenen Staat in dem Sinne gibt es nicht. Es gibt also nationale Minderheiten in fast allen Staaten. Es müssen demnach Regelungen für das friedliche Zusammenleben verschiedener Ethnien in einem gemeinsamen Staatswesen

⁷⁸ Dieter Nohlen, Staat und Politik, S. 441.

⁷⁹ Europa-Archiv, Hamburg, 1993, S. 117.

gefunden werden. Dieser Prozeß wird allgemein als Integration von Minderheiten bezeichnet.

2. *Begriffsbestimmung „Integration“*

Rudolf Smend⁸⁰ bezeichnet Integration als eine Herstellung oder Entstehung einer Einheit oder Ganzheit aus einzelnen Elementen, wobei die gewonnene Einheit mehr als die Summe der vereinigten Teile ist. Bei diesem Zusammenschluß bleiben die einzelnen Elemente in ihrer Besonderheit bestehen. Ihre Besonderheit und Eigenart wird nicht geschmälert, sondern zu einem gemeinsamen Ganzen zusammengeordnet⁸¹.

Die Integration ethnischer Minderheiten geht also von einer Anerkennung der Besonderheit der Minderheit aus. Sie darf folglich nicht als Assimilierung verstanden werden. Die Idee des „melting-pot“ oder des „nation-building“ sind zwei typische Konzepte des Assimilierungsgedankens.

Die Idee des „melting-pot“ stammt ursprünglich aus den USA und meint den Zusammenschluß verschiedener Ethnien europäischen und nahöstlichen Ursprungs in eine einheitliche Kulturgruppe, die aber von der englischen Sprache und damit auch Kultur getragen wird. Die englische Sitten waren demnach bestimmend, so daß deren Einfluß auf die Kultur unverhältnismäßig größer war⁸².

Der Gedanke des „nation-building“ sieht die Verschmelzung verschiedener ethnischer Identitäten zu einer einheitlichen, vom Staat und dessen politischer Elite bestimmten nationalen Identität vor⁸³.

In beiden Fällen wird die Andersartigkeit der verschiedenen Ethnien nicht als Voraussetzung anerkannt, sondern es steht vielmehr das Ideal des einheitlichen Volkes und Staates im Vordergrund. Sinn, Zweck und Ziel der Integration ist demnach ein „Miteinanderleben“ der verschiedenen Ethnien in ihrem Staat.

3. *Die nationalitätenrechtliche Konzeption Lenins und Stalins zur Integration verschiedener Ethnien in einem Staat*

Das sowjetische multinationale Reich hat sich über sieben Jahrzehnte als Vielvölkerstaat mit über 100 Völkern oder Völkerschaften⁸⁴ gehalten, ohne zu zerfallen. Zwar hat der Prozeß dieses Zerfalls längst begonnen und schreitet wohl auch noch voran. Trotzdem stellt sich die Frage, mit welchem Instrumentarium es den Herrschern des Reiches gelang, über so lange Zeit den Zerfall zu verhindern. Neben Gewaltanwendung und Zerstörung durch die kommunistische Herrschaft waren von Anfang an bestimmte Konzepte gegenüber den nichtrussischen Völkern zu beobachten. Dazu gehören u.a. die nationalen Gebietseinheiten im Rahmen der Sowjetföderation bzw. das nationalitätenrechtliche Konzept der Sowjetunion.

a) *Begrifflichkeit „Nation“*

Stalin hat die Nation wie folgt definiert: „Nation ist eine historisch entstandene, stabile Gemeinschaft der Sprache, des Territoriums, des Wirtschaftslebens und der sich in der Kulturgemeinschaft offenbarenden psychischen Wesensart“⁸⁵. Stalin ging also von der Nation als einen Territorialverband aus. Im russischen Marxismus wurde mit der Zeit der

⁸⁰ R. Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen, S. 482.

⁸¹ Guillaume, Die Wahlen im staatlichen Integrationsprozeß, S. 9.

⁸² Blumenwitz, Volksgruppen u. Minderheiten, S. 41.

⁸³ Frowein, Minderheitenrecht, Band 2, S. 493; Blumenwitz, Volksgruppen und Minderheiten, S. 41.

⁸⁴ Mark, Die Völker der ehem. Sowjetunion, S. 10.

⁸⁵ vgl. Stalin, Der Marxismus und die nationale und koloniale Frage, S. 32.

Begriff der Nation an das entsprechende Vorhandensein eines Territoriums geknüpft.

b) Das Territorialitätsprinzip

Diese Vorstellung von einer Nation war Basis für das Territorialitätsprinzip, das die Lösung zur Vermeidung eines Nationalitätenkonflikts aufgrund der vielen verschiedenen Ethnien und Nationalitäten bringen sollte. Es wurde bereits im Parteiprogramm der SDAPR von 1903 eine „breite örtliche Selbstverwaltung und eine Gebietsverwaltung für jene Gebiete, die sich durch besondere Lebensbedingungen und Bevölkerungszusammensetzung auszeichnen“ gefordert. Gebiete, die bezüglich ihrer Lebensweise, ihrer Sprache oder ihrer nationalen Zusammensetzung eine Einheit darstellten, sollten Gebietsautonomie erhalten. Ein demokratischer und zentralistischer Staatsaufbau forderte nach Lenin die Existenz autonomer Gebiete, wenn es um Gebiete ging, „die sich durch besondere Wirtschafts- und Lebensbedingungen, durch eine besondere nationale Zusammensetzung der Bevölkerung usw. auszeichnen“⁸⁶. Den verschiedenen Ethnien sollte in erster Linie entsprechend ihrer Größe eine bestimmte staatsrechtliche Berücksichtigung widerfahren.

Das Territorialitätsprinzip brachte aber erhebliche Nachteile mit sich. Es ging nicht von Völkern als Einheit aus. Gebiete (also Territorien) waren Zuordnungssubjekte von Rechtspositionen. Außerhalb dieser Gebiete lebende Volksangehörige blieben ohne Schutz der nationalen Gebietseinheit und wurden deshalb benachteiligt. Volksgruppen in Streusiedlungen waren dem Territorialitätsprinzip überhaupt nicht zugänglich.

Mit dem Zusammenschluß der selbständigen Sowjetrepubliken zur UdSSR gestaltete sich

die Sowjetautonomie in folgender Reihenfolge: Autonome Sowjetrepublik, Autonome Provinz, Nationaler Kreis und Nationaler Bezirk. Die beiden letzten Formen von nationaler Selbstverwaltung waren für Minderheiten gedacht, die geschlossen siedelten, aber von fremder Umgebung eingekreist waren. Die Rechte selbst der kleinsten Minderheitengruppe sollten von nationalen Dorfsowjets gewährleistet werden.

In deutscher Literatur ist vielfach zu lesen, daß die Interessen der in eigenen nationalen Gebietseinheiten lebenden nichtrussischen Völker bei der territorialen Selbstverwaltung weitgehend berücksichtigt wurden und zumindest manche nichtrussische Völker eine ausgeprägte Sprach- und Kulturautonomie innerhalb ihrer Verwaltungsgrenzen hatten.

Diese Bewertung wurde allerdings im Rahmen der Gespräche von lettischer Seite demontiert. Die Autonomien der nichtrussischen Völker, auch Lettlands, seien rein formeller Natur gewesen. Dem „Westen“ sei diese theoretische Konzeption präsentiert worden, um ein gutes Bild von der Behandlungsweise der nichtrussischen Völker nach außen hin zu zeigen. In der Praxis hätten diese Autonomien aber nur auf dem Papier bestanden, die Verwaltung hätte fest in den sowjetischen Händen gelegen.

Einigkeit bestand darüber, daß es sehr schlecht um die Interessenvertretung derjenigen Nationen bestellt war, die über keine territoriale Körperschaft und somit über keine territoriale Selbstverwaltung verfügten.

4. Die nationalitätenrechtliche Konzeption Karl Renners

a) Das Personalitätsprinzip

Das Personalitätsprinzip sieht die Nation nicht als Gebiets Herrschaft, wie im Territorial-

⁸⁶ Brems, Minderheiten, S. 24.

tätsprinzip, sondern als Personenverband von Volksgruppen. Es hatte in Renners Augen den Fehler, daß es geschlossene, für die Staatsaufgaben geeignete Sprachgebiete⁸⁷ voraussetzte. Völker, die eine „Gemengelage“ bildeten, die also verstreut leben, würden vom Territorialitätsprinzip gar nicht erfaßt werden. Nach Renner hätte die Nationalität von Natur aus keine Beziehung zum Territorium. „Man verliert sie nicht, wenn man das Gebiet verläßt, man gewinnt sie nicht, wenn man das Gebiet betritt ...“.

Renner nennt als Beispiel das karolingische Reich, das mit Hilfe des Personalitätsprinzips verschiedene Volksstämme auf einem Gebiet vereinigte, ohne deren nationales Recht, Sprache oder Besonderheiten aufzuheben oder zu unterdrücken. „Bevor der Richter die Streitfrage verhandelte, fragte er: ‘Quo iure vivis?’ (‘Nach welchem Recht lebst Du?’). Sodann gab die Partei ihre Nationalitätserklärung ab und der Richter wußte, nach welchem Recht er zu urteilen habe. Es galt somit das Personalitätsprinzip. Unter dessen Herrschaft haben im Karolingerreich zehn Nationen nicht nur mit verschiedenen Sprachen, sondern auch mit verschiedenem Recht frei und friedlich nebeneinander gelebt.“

b) Nation als Körperschaft

Renner forderte für Minderheiten selbständige Körperschaften, die mit eigenen subjektiven, klagbaren, richterlich geschützten Rechten ausgestattet sind, also juristische Personen sind. Eine selbstregierungswillige Sprachgemeinschaft müßte als Personenverband privat- und öffentlich-rechtlich handlungsfähig sein, so daß sie vor Gericht als Körperschaft ihre Rechte wirksam durchsetzen kann.

Nach Renner seien solche autonomen Körperschaften für bestimmte Personenkreise, die miteinander verbunden sind, keine Neuheit. Ein ähnliches Konzept sei schon bei Religionsgruppen zu finden, bei denen die Zugehörigkeit auch nicht durch ein bestimmtes Gebiet bestimmt werde.

Somit sollte man, entsprechend wie man die Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft (theoretisch) frei wählen konnte, auch die Zugehörigkeit zu einer Nation wählen können. „Über die Nationszugehörigkeit kann nichts anderes entscheiden als die freie und ausdrückliche Nationalitätserklärung des Individuums vor der kompetenten Behörde.“⁸⁸

c) Die Kulturautonomie der Nationen

Unter Kulturautonomie im eigentlichen Sinne versteht man die autonome Selbstverwaltung der kulturellen Angelegenheiten durch die Minderheit. Dazu zählen vor allem die Sprache, Erziehung, Bildung und auch allgemein die Kultur. Renner forderte, daß die einzelnen Nationen in dieser Hinsicht staatsfrei, also weder einem Mehrheitsbeschluß noch staatlicher Herrschaft unterworfen sein dürften. Der Staat soll fast aller kulturpolitischen Zuständigkeiten entkleidet werden und nur Rahmenkompetenzen behalten. Ziel dieser Kulturautonomie war es, die Streitgegenstände zwischen den Nationen zu reduzieren.

Dabei muß sich die Kulturautonomie der Minderheit aber nicht zwingend auf alle kulturellen Bereiche erstrecken. Wichtig ist, daß sie nach den Bedürfnissen der Minderheit ausgestaltet wird. Sie soll sich also auf die Bereiche erstrecken, die für die Wahrung und die Entwicklung der kulturellen Identität bedeutsam ist. Die Frage des Ausmaßes der Kulturautonomie kann also nicht pauschal,

⁸⁷ Springer (alias Renner), *Der Kampf*, S. 34.

⁸⁸ Springer, *Der Kampf*, S. 39.

sondern nur für jede Minderheit in concreto beantwortet werden⁸⁹.

d) Probleme der Kulturautonomie

Die Idee der Kulturautonomie beinhaltet allerdings ein zentrales und auch gewichtiges Problem. Die Kulturautonomie versucht den Konflikt zwischen den einzelnen Nationen zum Verschwinden zu bringen bzw. zu schmälern. Die aus der Kulturautonomie resultierende Trennung zwischen den Nationen kann aber leicht zu einer Isolierung und dadurch auch Entfremdung führen⁹⁰. Die Kenntnis und Achtung der kulturellen Werte anderer Nationen setzt im Gegensatz dazu Austausch und Zusammenarbeit voraus. Ein „kulturelles Miteinander“ erscheint bei einer radikalen Kulturautonomie der Nationen schwierig bzw. unmöglich, so daß die Kulturautonomie eine Integration u.U. sogar verhindern könnte.

e) Das Verhältnis der Körperschaften zum Staat

Die Nationen als Körperschaften des öffentlichen Rechts sollen nach Renner aber zwei Aufgaben haben. Zuerst sollen sie ihre inneren Angelegenheiten selbst klären, aber auch aktive Mitträger des Staates sein⁹¹. Er forderte somit neben der Konzeption des Personalitätsprinzips auch Mitbestimmung im Gesamtstaat, also politische Beteiligung.

Er sah dafür einen dreigliedrigen Staatsaufbau vor, in dem außer den gesamtstaatlichen und nationalen Interessen auch die territorialen Interessen Berücksichtigung finden sollten.

Dabei war der Kreis als kleinste Einheit Schnittpunkt aller drei Dimensionen⁹².

5. Die funktionelle Autonomie

Die Selbstorganisation der Minderheiten in privatrechtlichen Vereinigungen wird als funktionelle Autonomie bezeichnet. Im Gegensatz zur territorialen und personalen Autonomie gewährt sie nur ein Minimum an Selbstorganisation⁹³.

Bereits diese staatsfreie, rein gesellschaftliche Selbstorganisation in vereinsrechtlichen Formen kann vom Staat zur Dezentralisierung staatlicher Aufgaben genutzt werden. Der Staat kann Privatpersonen, also auch Personen des Privatrechts, mit der hoheitlichen Wahrnehmung bestimmter Aufgaben im eigenen Namen betrauen. Sie sind und bleiben Privatrechtssubjekte, können aber in begrenztem Umfang hoheitlich handeln und sind insoweit in die mittelbare Staatsverwaltung miteinbezogen. Der Staat macht sich dabei die Sachnähe, die Initiative und die Interessen der mit Aufgaben Betrauten nutzbar und entlastet dabei zugleich den eigenen Verwaltungsapparat.

Im Fall einer solchen Aufgabenübertragung an Minderheitenangehörige trägt der Staat zur Integration der Minderheiten im Staatswesen bei. Deshalb sollte der Staat die Minderheitenvereine zumindest wie vergleichbare staatliche Organisationen mit öffentlichen Mitteln unterstützen.

6. Das Subsidiaritätsprinzip

a) allgemeine Bedeutung

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein allgemeines sozialphilosophisches Prinzip mit Rechtscharakter, welches nur entsprechend der politischen, wirtschaftlichen und historischen Hin-

⁸⁹ Springer, Der Kampf, S. 84.

⁹⁰ so auch: Hernritt, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 1914, S. 614.

⁹¹ Renner, das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, S. 128.

⁹² Brems, Minderheiten, S. 38.

⁹³ Blumenwitz, Volksgruppen u. Minderheiten, S. 96.

tergründe verwirklicht werden kann. Es ist unmöglich, aus dem Subsidiaritätsprinzip einen für alle denkbaren Situationen anwendbaren Aufbau des politischen und sozialen Organismus abzuleiten.

Das Subsidiaritätsprinzip hat einen doppelten, einen positiven und einen negativen Gehalt bzw. Verpflichtung. Die negative Verpflichtung bezieht sich auf eine übergeordnete Gemeinschaft, die nicht tätig werden soll, wenn die Kräfte einer ihr untergeordneten Gemeinschaft ausreichen. Auf der anderen Seite gibt es die positive Verpflichtung der übergeordneten Gemeinschaft, die untergeordnete und schwächere Gemeinschaft zu unterstützen⁹⁴.

Grundlegend dabei ist das Erforderlichkeitsmerkmal. Erst wenn zur Bewältigung einer Aufgabe die Kraft der kleineren Gemeinschaft nicht mehr ausreicht, wird das übergeordnete Gemeinwesen zuständig.

b) Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips für das Minderheitenproblem

Völker und ethnische Gruppen bilden eine solche Gemeinschaft im Sinne des Subsidiaritätsprinzips. Die Volksgruppe hat nach dem Subsidiaritätsprinzip grundsätzlich ein Recht auf die eigenverantwortliche Erfüllung der in ihrem sachlichen Bereich gegebenen Aufgaben, das sind vor allem Kulturangelegenheiten. Hier darf der Staat nur tätig werden, wenn die Volksgruppe eine Aufgabe nicht selbst zu bewältigen vermag.

Aus dem Subsidiaritätsprinzip läßt sich zunächst die Forderung nach territorialen oder personalen Selbstverwaltungskörperschaften der Volksgruppen ableiten, die eigenständig ihre identitätserhaltenden Aufgaben wahrnehmen. Dem Subsidiaritätsprinzip kann aber auch durch die Einrichtung einer starken kommunalen Selbstverwaltung Rechnung getragen

getragen werden. In der Regel wird der ethnischen Minderheit auf diesem Wege eine eigenständige Wahrnehmung der volksspezifischen Belange im lokalen Bereich ermöglicht⁹⁵.

Im Ergebnis besteht eine Notwendigkeit für den Staat, in breitem Maße Kompetenzen auf die kommunale und regionale Ebene an die Minderheitengruppe selbst zu delegieren.

C. DIE STAATSANGEHÖRIGKEIT ALS INSTRUMENT STAATLICHER INTEGRATIONSPOLITIK UND DIE MISSTÖNE IN DER GESELLSCHAFTLICHEN PRAXIS

I. Einführung

Ein Schattendasein führen in der juristischen Ausbildung Staatsangehörigkeitsregelungen. Dieser Befund überrascht angesichts der mit dem Staatsbürgerstatus verbundenen Frage, ob ein Mensch innerhalb des vom Staat vorgesehenen Rechten- und Pflichtenkodex steht oder als bloßer Einwohner betrachtet wird. Das kann für den Einzelfall sogar gravierende wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen: so müssen Nicht-Staatsbürger eine erhöhte Schankerlaubnissteuer aufbringen⁹⁶ oder sind vom Erwerb lettischen Grund und Bodens grundsätzlich ausgeschlossen⁹⁷.

In einem rechtsvergleichenden Seminar mit lettischen und deutschen Teilnehmern, das sich mit Abschottung und Integration befaßt, nimmt eine Betrachtung des Staatsangehörigkeitsrechts beider Länder eine Schlüsselstel-

⁹⁴ Glaser, Naturrecht, S. 19.

⁹⁵ Brems, Minderheiten, S. 52.

⁹⁶ BVerwGE 22, 66(70); 51, 1(30).

⁹⁷ Art. 9 LettVerfG vom 10.12.1991.

lung ein. Dies gilt gerade im Hinblick auf die durch den Zerfall der ehemaligen Sowjetunion gewachsene Notwendigkeit, divergierende Interessen ethnischer Gruppen innerhalb eines Staatengebildes zum Ausgleich zu bringen und das nationalstaatliche Selbstverständnis zu überprüfen. Der jeweilige Gesetzgeber hat nach „Okkupation“ (Lettland) und „Wiedervereinigung“ (Deutschland) diesem Bedürfnis durch entsprechende Regelungen Rechnung getragen. Es bleibt zu prüfen, ob dabei als politische Zielsetzung eher Abschottung oder Integration verfolgt wurde.

1. Grundzüge und Begriffe des Staatsangehörigkeitsrecht in beiden Ländern

Wenn man über Staatsangehörigkeit spricht, so kann der Blick nicht nur zwischen einzelnen Erwerbs- und Verlusttatbeständen hin- und herwandern. Unbestritten ist es hilfreich, die Einbürgerungs- von der Entlassungsurkunde abzugrenzen. Es geht hier jedoch um mehr:

Aufnahme und Entlassung sind staatliche Willensakte im Brennpunkt zwischen individuellem und öffentlichem Interesse. Dadurch, daß die Staatsgewalt durch Verwaltungshandeln die Staatsangehörigkeit verleiht, versagt oder entzieht, wird klargestellt, wer das Staatsvolk bildet. Denn schließlich bildet die Masse der Staatsangehörigen die personelle Grundlage des Staates.⁹⁸ Und das hat letztlich konstitutive Bedeutung dafür, was gemeinhin unter dem Begriff „Staat“ zu verstehen ist.⁹⁹

Schwierig ist allein schon die Frage, was sich hinter dem Begriff „Staatsangehörigkeit“ verbirgt. Erscheinungen „mitgliedschaftlicher Verbindung“ wollen nicht so recht überzeugen.

gen.¹⁰⁰ Mit der hM sei Staatsangehörigkeit ein Bindeglied zwischen (natürlichen und juristischen) Personen, die ein durch gegenseitige Rechte und Pflichten begründetes Verhältnis gegenüber dem Staat eingehen.¹⁰¹ Im lettischen Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1994 hat sich diese Auffassung sogar in Form einer Legaldefinition¹⁰² durchgesetzt.

Wenn Staatsangehörigkeit ein Bindeglied zwischen Menschen ist, so bedeutet das vor allem, daß damit nicht nur kulturelle Identifikation mit einer bestimmten Tradition eines Volks, sondern im ursprünglichen (originären) Sinne eine Bindung mit der eigenen Familie angesprochen wird. Staatsangehörigkeitsregelungen dürfen deshalb dieser Bindung nicht entgegenstehen. Zu der hier angesprochenen Frage, ob und wie die Staatsangehörigkeit auf die Nachgeborenen übertragen werden kann, haben sich zwei Systeme durchgesetzt, die in der internationalen Staatenpraxis einzeln, vermischt oder kumulativ angewendet werden.¹⁰³ Allgemein wird zwischen dem Abstammungsprinzip (*ius sanguinis*) und dem Territorialprinzip (*ius soli*) unterschieden. Sowohl das lettische¹⁰⁴ als auch das deutsche¹⁰⁵ Recht verfolgen im wesentlichen das *ius sanguinis*. Das lettische Recht stellt dabei jedoch strengere Anforderungen auf: Während in Deutschland die Geburt (originärer Erwerb) als Kind mindestens eines deutschen Elternteils genügt¹⁰⁶, ist in Lettland

¹⁰⁰ BVerwGE 37, 217(239).

¹⁰¹ BVerfGE 90, 181(183).

¹⁰² Art. 1 LettStAG:

(1) *Die lettische Staatsangehörigkeit ist eine bestehende rechtliche Verbindung der Person mit dem Staat.*

(2) *Die lettische Staatsangehörigkeit besteht aus gegenseitigen Rechten und Pflichten zwischen Staat und Staatsbürger.*

¹⁰³ Hailbronner, Einl. E, Rn. 29.

¹⁰⁴ vgl. Art. 2 LettStAG.

¹⁰⁵ vgl. § 4 RuStAG.

¹⁰⁶ BKZ, Rn. 72.

⁹⁸ Kammann, S. 8.

⁹⁹ Kammann, S. 4.

der originäre Erwerb nur durch die lettische Staatsbürgerschaft beider Elternteile möglich.

Nun mag der Eindruck entstehen, daß mit diesen ersten Definitionen sicherer Boden beschritten ist. Das ist keineswegs so. Schon ist das Tor zu einer Gemengelage von historischen, soziologischen, kulturellen und tagespolitischen Bezügen eröffnet. Die Quellen deutschen und lettischen Staatsangehörigkeitsrechts müssen daher in Zusammenhang mit den politischen Erwägungen ihrer Entstehungszeit gesehen werden, die von teils vergänglichen teils dauerhaften Wertvorstellungen ihre eigene Prägung erfahren haben. Die Diskussion um eine Neuordnung der Einbürgerung in Deutschland läßt vermuten, daß das Staatsangehörigkeitsrecht nicht zu den ewig unveränderlichen Verfassungsprinzipien zu zählen ist. Zu einer Erfassung der Rechtslage muß aber auch das gewachsene nationale Selbstverständnis berücksichtigt werden.

2. Überblick

Nach den vorangestellten Überlegungen erscheint es zweckmäßig, zunächst auf die Entstehungsgeschichte des geltenden Staatsangehörigkeitsrechts in Lettland und Deutschland

einzugehen. Dabei wird der Prozeß politischer Willensbildung im Gesetzgebungsverfahren Aufschlußreiches über bestehende Konfliktfelder bereithalten. Im weiteren werden die in der Gruppe herausgearbeiteten Gemeinsamkeiten und Unterschiede im lettischen und deutschen Recht in Grundzügen erläutert und erste Ergebnisse präsentiert.

3. Die demographische Lage in Lettland und Deutschland

Als erster Ausgangspunkt für weitere Überlegungen im Zusammenhang mit dem Stand der Gesetzgebung auf dem Gebiet des Staatsangehörigkeitsrechts ist ein Vergleich der demographischen Situation beider Länder angebracht.

a) Demographische Lage in Lettland

Aus der abgedruckten Tabelle (siehe nächste Seite oben), die die Zusammensetzung der lettischen Bevölkerung über einen Zeitraum von fast 60 Jahren nachzeichnet, wird ersichtlich, daß Lettland traditionell multiethnisch besiedelt ist. Die Bevölkerung nichtlettischer Nationalität konzentriert sich abgesehen von den grenznahen Gebieten vor allem in den Städten. Dort verschiebt sich das Bild dahin

Die ethnische Zusammensetzung der lettischen Bevölkerung 1935 bis 1993

| | 1935 | | 1959 | | 1979 | | 1989 | | 1993 | |
|----------------------|--------|------|--------|-------|--------|-------|--------|------|--------|-------|
| Gesamt | 1905,9 | 100% | 2093,5 | 100% | 2502,8 | 100% | 2666,6 | 100% | 2602,2 | 100% |
| Letten | 1467,0 | 77% | 1297,9 | 62% | 1344,1 | 53,7% | 1387,8 | 52% | 1395,5 | 53,5% |
| Russen | 168,3 | 8,8% | 556,4 | 26,6% | 821,5 | 32,8% | 905,5 | 34% | 872,4 | 33,5% |
| Weißrussen | 26,8 | 1,4% | 61,6 | 2,9% | 111,5 | 4,5% | 119,7 | 4,5% | 109,8 | 4,2% |
| Ukrainer | 1,8 | 0,1% | 29,4 | 1,4% | 66,7 | 2,7% | 92,1 | 3,5% | 82,1 | 3,2% |
| Polen | 48,6 | 2,5% | 59,8 | 2,9% | 62,7 | 2,5% | 60,4 | 2,3% | 58,4 | 2,2% |
| Litauer | 22,8 | 1,2% | 32,4 | 1,5% | 37,8 | 1,5% | 34,6 | 1,3% | 33,6 | 1,3% |
| Juden | 93,4 | 4,9% | 36,6 | 1,7% | 28,3 | 1,1% | 22,9 | 0,9% | 14,8 | 0,6% |
| Roma u. Sinti | 3,8 | 0,2% | 4,3 | 0,2% | 6,1 | 0,2% | 7,0 | 0,3% | 7,2 | 0,3% |
| Esten | 6,9 | 0,4% | 4,6 | 0,2% | 3,7 | 0,1% | 3,3 | 0,1% | 3,1 | 0,1% |
| Deutsche | 62,1 | 3,3% | 1,6 | 0,1% | 3,3 | 0,1% | 3,8 | 0,1% | 2,6 | 0,1% |
| andere | 4,4 | 0,2% | 8,9 | 0,5% | 17,1 | 0,8% | 29,5 | 1% | 26,7 | 1,0% |

-gehend, daß nur noch in vier der zehn größten Städte Lettlands die Letten die absolute Mehrheit stellen. Dabei fällt die Rolle Rigas, in der nicht nur knapp ein Drittel aller Einwohner Lettlands leben, sondern auch alle Fäden des kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Lebens zusammenlaufen, besonders ins Gewicht: auch hier gibt es mehr Angehörige allein der russischen Minderheit als ethnische Letten. Riga dürfte damit die einzige Hauptstadt Europas sein, in der die staatstragende Nation eine lokale Minderheit bildet. Dennoch versteht sich die Republik Lettland bis heute als Nationalstaat, dessen staatstragende Nation die Letten sind.

a) Deutschland im Vergleich

In der nachfolgenden Tabelle ist der Anteil der ausländischen Bevölkerung in Tausend nachgezeichnet.

| | 1994 | |
|---------------------|--------|------|
| Gesamt | 81.000 | 100% |
| Deutsche | 74.504 | 92% |
| Türken | 1.855 | 2,3% |
| Jugoslawen | 1.018 | 1,3% |
| Italiener | 558 | 0,7% |
| Griechen | 346 | 0,4% |
| Polen | 286 | 0,4% |
| Österreicher | 185 | 0,2% |
| Spanier | 134 | 0,2% |
| USA | 104 | 0,1% |
| Portugiesen | 99 | 0,1% |
| andere | 1.911 | 2,4% |

Die ausländische Bevölkerung ist keineswegs gleichmäßig über das Land verteilt. So leben in den neuen Ländern nur etwa 120.000 Ausländer, was nicht einmal einem Prozent der Bevölkerung in diesen Gebieten entspricht. Da der größte Anteil in der Industrie und im Dienstleistungsbereich beschäftigt ist, findet

sich dementsprechend die höchste Konzentration in Städten und Industriezentren. Führend ist Frankfurt mit einem Ausländeranteil von 25%, gefolgt von Stuttgart (19%), München (17%), Düsseldorf, Mannheim, Köln (jeweils 15%), Berlin (14%) und Hamburg (12%). Besonders interessant ist ein Blick auf die Verweildauer der Ausländer in der Bundesrepublik. 1989 lebten 43,6% aller Ausländer bereits zwischen 10 und 20 Jahren in der Bundesrepublik und weitere 15,7% sogar länger als 20 Jahre. Zusammengefaßt bedeutet das, daß zum damaligen Zeitpunkt fast 60% der Ausländer schon mindestens zehn Jahre bei uns lebten. Die Verhältniszahlen haben sich mit der jüngsten Massenzuwanderung nach Ende des Kalten Krieges allerdings erheblich geändert. Am 31.12.1992 lebten noch 26,3% der Ausländer bereits zwischen 10 und 20 Jahren in Deutschland und die Gruppe derer, die seit noch längerer Zeit im Bundesgebiet ansässig waren, betrug 25,7%. Insgesamt ergibt das immer noch mehr als 50%, die länger als 10 Jahre in Deutschland leben.

II. Das Staatsangehörigkeitsrecht im Vergleich

I. Die Genese staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften

a) Lettland

Nach dem Wahlsieg der Oppositionsbewegung „Latvijas Tautas fronte“¹⁰⁷ im Frühjahr 1990 wurde am 4. Mai 1990 die Deklaration über die Erneuerung der Unabhängigkeit der Republik Lettland im letztmalig tätigen Obersten Sowjet verabschiedet. Danach widersprach die Beseitigung der souveränen Staatsgewalt der Republik Lettland und Eingliederung in

¹⁰⁷ Lettische Volksfront.

die Sowjetunion vom 17. Juni 1940 geltendem Völkerrecht. Die Geltung der lettischen Verfassung vom 15. Februar 1922 wurde wiederhergestellt. Mit dem Verfassungsgesetz „Über den Status der Republik Lettland als Staat“ vom 21. August 1991 war die Übergangszeit für die Wiederherstellung der Staatsgewalt beendet und die staatliche Unabhängigkeit in vollem Umfang errungen worden.

Nachdem die „Volksfront“ im Vorfeld der Wahl allen ständigen Einwohnern die lettische Staatsbürgerschaft versprach, war dieses Vorhaben im Regierungsprogramm vom Oktober 1990 nicht mehr enthalten. Stattdessen sollte nach der „Resolution über die Erneuerung der Staatsbürgerrechte der Republik Lettland und fundamentale Prinzipien der Einbürgerung“ vom 15. Oktober 1991 nur den lettischen Staatsbürgern vom 17. Juni 1940 und deren Nachfahren die Staatsbürgerschaft automatisch verliehen werden. Eine abschließende Regelung war erst nach der Konstitution eines von diesen Staatsbürgern gewählten neuen Parlaments vorgesehen. Gegen eine solche Lösung traten neben den Reformkommunisten der „Lidztesiba“¹⁰⁸ auch die liberaldemokratische Wahlallianz „Saskana Latvījai“¹⁰⁹ ein und favorisierten eine sog. „Null-Lösung“ in der Staatsbürgerschaftsfrage. Danach sollten alle Personen eingebürgert werden, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens eines neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes in der Republik Lettland lebten. Insofern erstrebte die „Null-Lösung“ eine volle Gleichbehandlung auch der nach 1940 zugewanderten Menschen.

Die Diskussion erhielt weiteren Auftrieb, als Rußland mehrfach in der internationalen Öff-

entlichkeit gegen angebliche Menschenrechtsverletzungen und die Diskriminierung von Minderheiten protestiert und die Einsetzung einer Untersuchungskommission der UNO verlangt hatte. Diese empfahl im Oktober 1992, zur Festigung der interethnischen Harmonie die für die Einbürgerung notwendige Aufenthaltsdauer auf 5 Jahre zu senken, die Spracherfordernisse auf grundlegende Kenntnisse zu beschränken sowie über 50jährige Menschen von letzteren auszunehmen. Der Oberste Rat beschloß jedoch zunächst, mit jeglicher Einbürgerung erst nach dem vollständigen Abzug der russischen Truppen zu beginnen. Nachdem die Ergebnisse der Saeimawahlen im Juni 1993 die Bildung einer national-liberalen Minderheitsregierung ermöglicht hatten, wurde am 25. November 1993 in erster Lesung über einen Gesetzentwurf zur Staatsbürgerschaft abgestimmt. Dieser sah neben dem Ausschußdatum des 17. Juni 1940 einen 10jährigen Mindestaufenthalt, lettische Sprachkenntnisse auf Konversationsniveau, grundsätzliche Verfassungskennntnisse, eine legale Einkommensquelle, Ablegung anderer Staatsbürgerschaften und einen Loyalitätseid auf die Republik Lettland als Einbürgerungskriterien vor. Zudem sollte eine jährlich vom Ministerkabinett festzulegende Einbürgerungsquote geschaffen werden, die nicht höher als 10% des natürlichen Wachstums der Bevölkerung Lettlands im jeweiligen Vorjahr ist. Angesichts des seit 1991 rückläufigen und traditionell sehr niedrigen Bevölkerungswachstums in Lettland, hätte diese Quote faktisch zu einem Ausschluß der nach 1940 zugewanderten Menschen geführt. Der Gesetzentwurf wurde am 3. Dezember 1993 dem Europarat vorgelegt, der sich wegen der noch ungeklärten Staatsbürgerschaftsfrage bislang geweigert hatte, Lettland als Mitglied aufzunehmen. Im Mittelpunkt der Kritik stand in der daraufhin

¹⁰⁸ Bewegung für gleiche Rechte - LDZ.

¹⁰⁹ Harmonie für Lettland - SL.

abgegebenen Stellungnahme die Quotenregelung. Diese vage und weit interpretierbare Regelung sei durch genau bezeichnete Einbürgerungskategorien zu ersetzen, denen dann unterschiedliche Priorität gewährt werden könne. Ein daraufhin modifizierter Kompromißvorschlag, der zwar einen Mindestaufenthalt von 5 Jahren vorsah, aber dennoch eine scharfe Quote beibehielt, wurde am 21. Juni 1994 von den Abgeordneten der Saeima in dritter Lesung angenommen. Diesem Gesetz verweigerte am 27. Juni 1994 jedoch der lettische Präsident Ulmanis seine Unterschrift, machte vom aufschiebenden Veto Gebrauch und wies das Gesetz an die Saeima zurück. Dies begründete er mit dem internationalen Prestigeverlust und Isolierung Lettlands, die das Gesetz verursachen werde. Er empfahl die Revidierung der Quotenregelung und des Artikels, der die Einbürgerungsprozedur festsetzte und forderte die Saeima auf, die Vorschläge von KSZE und Europarat zu berücksichtigen. Am 22. Juli 1994 wurde das Staatsbürgerschaftsgesetz in der heute gültigen Fassung verabschiedet.

b) Deutschland

Die einschlägigen Bestimmungen sind im sog. Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz in der gültigen Form vom 22. Juli 1913 zusammengefaßt¹¹⁰, das gem. Art. 123 I, 124 GG als Bundesrecht übernommen wurde. Augenfällig ist, daß das RuStAG trotz zahlreicher Änderungen schon 84 Jahre Staatsangehörigkeitsfragen regelt, die im Laufe von Anwerbung und wachsender Verweildauer¹¹¹ einen Bedeutungswandel hätten erfahren sollen.

Wegweisend für das deutsche Staatsangehörigkeitsrecht war die Rechtsentwicklung in

Preußen, wo in einem Gesetz vom 31. Dezember 1842¹¹² die Erwerbs- und Verlusttatbestände umfassend und systematisch geregelt wurden.¹¹³ Seinen unmittelbaren geistigen Vorläufer hatte das RuStAG jedoch in dem „Gesetz über die Erwerbung und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit“ vom 1. Juni 1870.¹¹⁴ Zunächst nur für den Norddeutschen Bund erlassen¹¹⁵, wurde dieses Gesetz durch § 2 des „Gesetzes betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches“ vom 16. April 1871 und durch § 9 des „Gesetzes betreffend die Einführung der norddeutschen Bundesgesetze in Bayern“ vom 23. März 1871 zum Reichsgesetz erhoben.¹¹⁶

Das RuStAG vom 22. Juli 1913 trat am 1. Januar 1914 in Kraft.¹¹⁷ Die Erwerbs- und Verlusttatbestände des Gesetzes von 1870 blieben weitgehend erhalten. Das RuStAG bildet im wesentlichen bis heute den Kern des deutschen Staatsangehörigkeitsrechts. Das Gesetz durchbrach das strenge Vermittlungsprinzip, nach dem die Angehörigkeit zu einem Bundesstaat die Reichsangehörigkeit zur Folge hatte, indem es den Erwerb und Verlust der unmittelbaren Reichsangehörigkeit regelte (§§ 33-35 RuStAG). Weiterhin räumte § 10 RuStAG Möglichkeiten des Wiedererwerbs der deutschen Staatsangehörigkeit insbesondere für verwitwete oder geschiedene, ehemals deutsche Ehefrauen von Ausländern ein. Auch erhielten Ausländer, die mindestens ein Jahr in der deutschen Armee gedient hatten, einen Einbürgerungsanspruch (§ 12 RuStAG). Ferner schaffte das Gesetz die Regelung ab, nach der Auslandsdeutsche nach zehn Jahren

¹¹⁰ RGBl. I S. 583ff., im Folgenden „RuStAG“.

¹¹¹ Die ersten Anwerbungen erfolgten bereits 1955.

¹¹² GS 1843, S. 15.

¹¹³ Hailbronner, Einl. A, Rn. 6.

¹¹⁴ BGBl. 1870 Nr. 20, S. 355ff.

¹¹⁵ BKZ, Rn. 25.

¹¹⁶ Kammann, S. 7.

¹¹⁷ BKZ, Rn. 26.

Auslandsaufenthalt die deutsche Staatsangehörigkeit verloren. Schon damals war jedoch in den Debatten die Einführung eines Einbürgerungsanspruchs für Ausländer heftig umstritten. Die Sozialdemokraten forderten in ihrem Entwurf: „Einem Ausländer, der sich im Inlande niedergelassen hat, darf die von ihm beantragte Einbürgerung nicht versagt werden, wenn er seine Niederlassung mindestens zwei Jahre hindurch ohne wesentliche Unterbrechung im Inland gehabt hat“¹¹⁸.

Mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 war jeder Angehörige eines Landes zugleich Reichsangehöriger. Mit dem Wegfall der bundesstaatlichen Gliederung des Reichs durch das „Gesetz über den Neuaufbau des Reichs“ am 30. Januar 1934 wurde auch die Staatsangehörigkeit in den Ländern aufgehoben. Damit war der nationalsozialistische Einheitsstaat besiegelt worden. Fortan gab es nur noch eine gemeinsame deutsche Staatsangehörigkeit¹¹⁹, die auch die deutsche Teilung überdauern sollte.

Das Grundgesetz befaßt sich in vier Artikeln mit dem Staatsangehörigkeitsrecht. Zunächst wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 73 Nr. 2 74 Nr. 8 GG geregelt. Es folgte das Entzugsverbot des Art. 16 I GG, das als Reaktion auf die willkürliche Ausbürgerungspraxis der Nazis absolut gelten sollte, schließlich Art. 116 GG, der den Deutschenbegriff an den Besitz der Staatsangehörigkeit knüpft, auf die Flüchtlingsmassen nach Ende des Zweiten Weltkrieges und auf die faschistische Ausbürgerungspolitik reagierte. Starken Einfluß hat das Gleichberechtigungsprinzip des Art. 3 II GG ausgeübt. Seit 1969 bestimmt der neue § 9 RuStAG, daß weibliche oder männliche Ehegatten Deutscher auf Antrag eingebürgert werden sollen. 1974 wurde § 4 I

RuStAG dahingehend geändert, daß ein eheliches Kind immer durch die Geburt die deutsche Staatsangehörigkeit erhält, wenn nur ein Elternteil Deutscher ist. Vorher wurde lediglich auf die Abstammung des Vaters abgestellt, was das BVerfG mit Beschluß vom 21. Mai 1974 für verfassungswidrig erklärt hatte.¹²⁰ Mit der Reform des Ausländerrechts von 1990 wurden Regeleinbürgerungsansprüche und einige Einbürgerungserleichterungen wie eine drastische Gebührensenkung für bestimmte Gruppen von Ausländern eingeführt (§§ 85ff. AuslG). Dies wurde damit begründet, daß nun schon die dritte „Gastarbeitergeneration“ in der Bundesrepublik lebte, ohne die deutsche Staatsangehörigkeit zu besitzen. Es gehe darum, daß die Bundesrepublik an die Niederlassung der jungen und eingessenen ausländischen Einwohner im Bundesgebiet die Erwartung knüpfe, auch alle staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten zu übernehmen. Das setze eine freiwillige und dauernde Hinwendung zur Bundesrepublik voraus.

2. *Die Einbürgerung als Prüfstein des Staatsangehörigkeitsrechts*

Da die Zugehörigkeit zu einem Staatsvolk grundsätzlich durch die Staatsangehörigkeit vermittelt wird¹²¹, haben zur Erlangung politischer Mitbestimmung und rechtlicher Gleichstellung Vorschriften über den Erwerb der Staatsangehörigkeit eine Schlüsselfunktion. Insofern liegt es nahe, die Einbürgerung als Regelfall derivativen Erwerbs von Staatsangehörigkeit näher zu betrachten, weil die damit zusammenhängenden Fragen auf politischer Ebene unverändert umstritten sind.

¹¹⁸ Klein, S. 99.

¹¹⁹ Hailbronner, in: StAngR, S.1-2.

¹²⁰ BVerfGE 23, 98(98ff.).

¹²¹ vgl. BVerfGE 37, 217(239, 253); 83, 37(51).

a) Lettland

Die Einbürgerung ist in den Art. 10-19 BürgG gesetzlich verankert. Gem. Art. 10 BürgG können Personen auf Antrag in die Staatsangehörigkeit Lettlands aufgenommen werden. Dieser Wortlaut legt einen vom Gesetzgeber eingeräumten Ermessensspielraum nahe. Dem spricht jedoch die Überschrift des Artikels klar entgegen, die von einem „Recht, die lettische Bürgerschaft zu erwerben“ spricht. Im Falle, daß der Verwaltung hier ein Ermessen zusteht, liefe der gerichtliche Rechtsschutz gem. Art. 17 III BürgG oftmals ins Leere, da das Gericht bei Ermessensentscheidungen nur eine eingeschränkte Prüfungsbefugnis hat. Zwar ist darauf hingewiesen worden, daß der Gesetzgeber mit „können“ „müssen“ gemeint habe, bisher haben sich dahingehende Bedenken bei der Umsetzung seit 1996 nicht bestätigt.

Gem. Art. 12 I BürgG muß grundsätzlich eine Registrierung im Einwohnerverzeichnis vorliegen. Der Antragsteller muß weiterhin folgende allgemeine Voraussetzungen gem. Art. 12 II BürgG erfüllen: ständiger, mindestens fünfjähriger Wohnsitz seit dem 4. Mai 1990, Sprachbeherrschung, Kenntnis von Verfassung, Hymne und Geschichte Lettlands, legale Einkommensquelle, Ablegung eines Treueids, Verzicht auf die ursprüngliche Staatsangehörigkeit und Vorlage einer Ausbürgerungsbewilligung sowie nicht einer Einbürgerungseinschränkung iSd. Art. 11 I BürgG unterliegen. Diese letztgenannten Einschränkungen sind folgende: eine durch Urteil festgestellte Tätigkeit gegen den Bestand der demokratisch-parlamentarischen Staatsordnung Lettlands, nach der Unabhängigkeit Aufruf zu Faschismus, Chauvinismus, Kommunismus oder anderen totalitären Ideen sowie Volksverhetzung, Tätigkeit als Amtsperson einer ausländischen Staatsgewalt, Dienst in bewaffneten Kräften, wie der Miliz eines

ausländischen Staates, Angehörige der sowjetischen Streitkräfte, Tätigkeit im KGB als Mitarbeiter, Informant, Agent und Halter einer konspirativen Wohnung, Freiheitsstrafe länger als ein Jahr für die Begehung einer vorsätzlichen Straftat sowie nach dem 13. Januar 1991 Mitarbeit in Parteiorganisationen, die Ziele des Sowjetkommunismus verfolgen.

Des weiteren muß der Antragsteller gegebenenfalls eine längere Bearbeitungszeit in Kauf nehmen. Gem. Art. 14 I Nr. 3 BürgG werden ab 1. Januar 1998 die Anträge der in Lettland geborenen bis zu 30 Jahre alten Einwohner bearbeitet. Diejenigen, die im selben Alter stehen, aber außerhalb Lettlands geboren wurden, sind erst ab 1. Januar 2002 an der Reihe. Gem. Art. 15 I 1 BürgG erhalten die minderjährigen Kinder der eingebürgerten Personen automatisch die lettische Staatsangehörigkeit. Sie sind dann gem. Art. 15 I 2 BürgG von den allgemeinen Kriterien des Art. 12 BürgG befreit.

b) Deutschland*aa) Die Ermessenseinbürgerung*

Die Einbürgerung ist in den §§ 8 - 16 RuStAG gesetzlich fixiert. Gem. § 8 RuStAG steht diese grundsätzlich im pflichtgemäßen Ermessen der Einbürgerungsbehörde.¹²² Bei der Ausübung des Ermessens gem. § 40 VwVfG ist nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG darauf abzustellen, ob die Einbürgerung im staatlichen Interesse liegt.¹²³ Der Antragsteller muß folgende Grundvoraussetzungen erfüllen: unbeschränkte Geschäftsfähigkeit, gesicherter Lebensunterhalt für sich und seine Angehörigen, Unterkunft und daß gegen ihn kein Ausweisungsgrund iSd. § 46 Nr. 1

¹²² Hailbronner, § 8 RuStAG, Rn. 4.

¹²³ BVerwGE 75, 86(88); 84, 93(95).

bis 4, § 47 I oder II AuslG vorliegt. Letztere bezwecken die Durchsetzung des Staatsschutzes, also die freiheitlich demokratische Grundordnung, die Bekämpfung von Prostitution, Drogenkonsum und Schwerstkriminalität (auch außerhalb des Staatsgebiets). Problematisch ist hierbei v.a. das Verhältnis zwischen der Auffangvorschrift des § 46 Nr. 2 und dem konkreten Strafmaßbezug in § 47 I Nr. 1 und 2. Diese gesetzlichen Erfordernisse stellen jedoch nur Mindestanforderungen an den Einbürgerungskandidaten dar. Als Ermessensentscheidung iSd. § 40 VwVfG darf sie als solche von weiteren sachlichen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Dabei werden in der Regel die Einbürgerungsrichtlinien (EbR) herangezogen. Danach sind als weitere Voraussetzungen in einer Auswahl zu nennen: eine freiwillige und dauerhafte Hinwendung zu Deutschland, Grundkenntnisse der staatlichen Ordnung und ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung, Beherrschung der deutschen Sprache in Wort und Schrift, zehnjähriger rechtmäßiger Inlandsaufenthalt, als Angehöriger eines Entwicklungslandes keine Aus- oder Fortbildung in Deutschland erfahren zu haben, Zurückzahlung von etwaigen Ausbildungsbeihilfen und vor allem der Grundsatz der Vermeidung von Mehrstaatigkeit. Dazu entwickelte das BVerfG seine sog. „Übeldoktrin“. In der dazu einschlägigen Grundsatzentscheidung aus dem Jahre 1974¹²⁴ führte es aus, daß „innerstaatlich und international doppelte oder mehrfache Staatsangehörigkeit als ein Übel betrachtet wird, das sowohl im Interesse des Staates wie im Interesse der betroffenen Bürger nach Möglichkeit vermieden oder beseitigt werden sollte.“

Weiterhin wird allgemein für das Prinzip der effektiven Staatsangehörigkeit angeführt, daß

„eine generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit dem Ziel einer Hinführung zu einer Loyalität zu unserem Staat nicht dienen“ würde.¹²⁵

Schließlich ist noch 5.3.1 EbR zu bedenken:

„Mehrstaatigkeit schafft die Gefahr der Rechtsunsicherheit, besonders im internationalen Privatrecht, und führt zum Widerstreit von Pflichten gegenüber verschiedenen Rechtsordnungen. Der diplomatische und konsularische Schutz, den die Staatsangehörigkeit im Ausland verleiht, ist gegenüber Mehrstaatlern zudem eingeschränkt...“

Eine Besserstellung gegenüber der Ermessenseinbürgerung nach § 8 RuStAG genießen Ehegatten Deutscher. Sie sollen nach § 9 RuStAG eingebürgert werden. Dies ist dann der Fall, wenn sie ihre bisherige Staatsangehörigkeit verlieren oder aufgeben und sich in die deutschen Lebensverhältnisse eingeordnet haben und wenn erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht entgegenstehen.¹²⁶ Gem. § 9 II RuStAG gilt diese Einbürgerungserleichterung bis zum Ablauf eines Jahres nach dem Tode des deutschen Ehegatten oder nach Rechtskraft des die Ehe auflösenden Urteils, falls dem Antragsteller die Sorge für die Person eines Kindes deutscher Staatsangehörigkeit aus der Ehe zusteht. Nach 6.1 EbR unterstellt das Gesetz hier regelmäßig das öffentliche Interesse an einer Einbürgerung. Daher ist das Ermessen hier erheblich eingeschränkt.

Der Anteil der Einbürgerungsanträge war aufgrund dieser Rechtslage bis Ende der 80er Jahre verhältnismäßig gering. Angesichts angewachsener Aufenthaltszeiten in der BRD lebender Ausländer muß jedoch gefolgert werden, daß „kein Staat es auf Dauer hinnehmen kann, daß ein zahlenmäßig bedeutender Teil der Bevölkerung über Generationen hin-

¹²⁴ BVerfG, in: NJW 1974, 1609(1612).

¹²⁵ BR-Drs. 11/90 A IV 8 (S.48).

¹²⁶ Hailbronner, § 9 RuStAG, Rn. 20ff.

weg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft und außerhalb der Loyalitätspflichten ihm gegenübersteht“.¹²⁷ Dazu sollte eine erleichterte Einbürgerung durch das AuslG vom 9. Juli 1990¹²⁸ geschaffen werden, das den hier lebenden Ausländern mehr Rechtssicherheit verschaffen sollte.

bb) Die Anspruchseinbürgerung

Das AuslG trat am 1. Januar 1991 in kraft¹²⁹ und wurde infolge des sog. „Asylkompromisses“ vom 30. Juni 1993 wieder eingeschränkt.¹³⁰ Regelungsinhalt sind die Einreise und der Aufenthalt von Ausländern, so daß das AuslG systematisch dem besonderen Polizeirecht zuzuordnen ist. Insofern ist es *lex specialis* gegenüber dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht. Zur Auslegung einzelner Bestimmungen kann jedoch auf das allgemeine Polizeirecht zurückgegriffen werden.

Seit 1993 bestehen Rechtsansprüche auf Einbürgerung:

- (1) gem. § 85 I AuslG für junge Ausländer im Alter von 17 bis 22 Jahren
- (2) gem. § 86 AuslG für Ausländer mit einer Aufenthaltsdauer von 15 Jahren.

Voraussetzung bleibt aber auch in beiden Fällen grundsätzlich, daß der Ausländer seine bisherige Staatsangehörigkeit aufgibt oder verliert. § 87 AuslG sieht Ausnahmen von diesem Grundsatz der Vermeidung der Mehrstaatigkeit nur dann vor, wenn der Antragsteller seine bisherige Staatsangehörigkeit nicht oder nur unter besonders schwierigen Bedingungen aufgeben kann. Eine derartige Ausnahme liegt beispielsweise vor, wenn der Heimatstaat die Entlassung aus der bisherigen Staatsangehörigkeit willkürlich versagt oder

über den vollständigen Antrag und formgerechten Entlassungsantrag nicht in angemessener Zeit entschieden hat. Schließlich kennt auch das geltende Recht bereits Einbürgerungsansprüche, bei denen völlig vom Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatigkeit abgesehen wird. So muß ein Deutscher iSd. Art. 116 I, der nicht zugleich deutscher Staatsangehöriger ist, auf seinen Antrag hin eingebürgert werden, auch wenn der Einzubürgernde eine andere Staatsangehörigkeit besitzt und diese nicht verliert oder aufgibt (§ 6 StAngRegG). Der Inlandsaufenthalt muß nicht ununterbrochen andauern. Auslandsaufenthalte bis zu sechs Monaten sind gem. § 89 AuslG nicht als Unterbrechungen zu verstehen.¹³¹ Bei zeitlich darüberhinausgehender Abwesenheit vom Bundesgebiet besteht eine Möglichkeit, frühere Aufenthaltszeiten anrechnen zu lassen.¹³²

III. Fazit

In der Diskussion ist nachgewiesen worden, daß beide Länder vor einer nicht zu vergleichenden demographischen Situation stehen. So sind in der BRD mit einem Ausländeranteil von 8% relativ kleine ethnische Gruppen vertreten, so daß sich ein homogenes Bild in bezug auf die kulturelle, politische und wirtschaftliche Identität ergibt. Um eine kongruente Integration zu gewährleisten, ist es notwendig, diesen hier oftmals schon seit Generationen lebenden Menschen einen erleichterten Zugang zu allen staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten zu ermöglichen. Gerade unter Berücksichtigung der angestiegenen fremdenfeindlich motivierten Gewaltakte ist dies ein Gebot sozialen Ausgleichs, das auch unter wirtschaftlichen Aspekten ein Standortvorteil ist. Dagegen stellen die Letten selbst in ihrer Hauptstadt die Minderheit, was auch nach der

¹²⁷ Begründung des Gesetzentwurfs vom 10.03.1993 der SPD-Fraktion im Bundestag.

¹²⁸ BGBl. I 1990, 1354.

¹²⁹ BGBl. I 1990, 1354(1356).

¹³⁰ BGBl. I 1993, 1062(1072).

¹³¹ Ziemke, S. 130.

¹³² Kannein / Renner, AuslR, § 89, Rn. 8.

nach der Unabhängigkeit ein noch immer schwelendes Konfliktpotential in sich birgt. Eine Bedrohung Lettlands durch ein aufkeimendes russisches Hegemonialstreben hielten alle lettischen Teilnehmer durchaus für möglich. Dies ist angesichts des anhaltenden Konsolidierungsprozesses auch verständlich. Mit einer verbindlichen Regelung der Frage der Staatsangehörigkeit ist dieser Prozeß zumindest gesichert worden. Die Zukunft wird zeigen, ob hier ein taugliches Instrumentarium zur Integration verschiedener Volks- und Interessengruppen zur Hand gegeben wurde.

D. MINDERHEITENSCHUTZ

I. Minderheitenschutz in Lettland

1. *Verfassungsrechtliche Probleme des Minderheitenschutzes*

Da es in der lettischen Verfassung keine Regelung zum Minderheitenschutz gibt, ist die Gewährleistung der Minderheitenrechte von der Existenz anderer Gesetze abhängig. Zu nennen ist insbesondere das Verfassungsgesetz¹³³ über die Rechte und Pflichten der Bürger und Personen vom 10. Dezember 1991. Das VerfG umfaßt im Abschnitt III einen umfangreichen Menschenrechtskatalog. In diesem wird zwar nicht explizit auf die Minderheiten eingegangen, doch enthält es Vorgaben, die für das Leben dieser Gruppe eine zentrale Bedeutung haben, da die Rechte für alle Einwohner Lettlands Geltung haben. Art. 12 VerfG bestimmt, daß alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind. Aufgrund seiner Rasse, Nationalität, Parteizugehörigkeit, politischen oder religiösen Überzeugung und Stellung dürfe niemand diskriminiert werden.

¹³³ Verfassungsgesetz = VerfG.

Desweiteren haben Personen und deren Vereine das Recht, Bildungsanstalten zu gründen, deren Unterrichtssprache selbst festgelegt werden kann, Art. 40 VerfG. Art. 41 VerfG verpflichtet die Menschen, sich gegenseitig zu tolerieren und sowohl die Traditionen des lettischen Volkes als auch die der ethnischen und nationalen Minderheiten zu achten. Der Abschnitt II des VerfG postuliert dagegen die Rechte und Pflichten der Staatsbürger. Nur sie können gem. Art. 8 VerfG öffentliche Ämter bekleiden und politische Parteien bilden.

2. *Sprache, Kultur und Bildung*

Das Sprachengesetz¹³⁴ vom 5. Mai 1989 regelt den Gebrauch der Sprachen in Lettland. In der Präambel wird festgestellt, daß einzig auf dem Gebiet Lettlands die lettische Sprache gesprochen wird. Minderheiten soll aber nicht das Recht genommen werden, ihre eigene Sprache weiter auszuüben; ebensowenig wollen sie darin beschränkt werden. Da die Sprache eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Existenz des lettischen Volkes ist, befaßt sich das SprachenG aber hauptsächlich mit dem Schutz und der Förderung der lettischen Sprache. Gem. Art. 1 SprachenG ist die Staatsprache lettisch. Allen Einwohnern Lettlands wird die Möglichkeit gewährleistet, lettisch durch staatlich finanzierte Bildungseinrichtungen zu erlernen, Art. 2 SprachenG. Lettisch ist offizielle und erste Amtssprache. Alle Mitarbeiter der staatlichen Institutionen müssen die lettische Sprache in dem Umfang beherrschen, der für ihre Pflichtübungen notwendig ist, Art. 4 SprachenG. In Kongressen, Konferenzen und Sitzungen ist die Sprachenwahl frei, allerdings sollen die Organisatoren für eine Übersetzung in die Staatssprache sorgen. Dies gilt gem. Art. 5 SprachenG nicht für Veranstaltungen von Kulturvereinen und

¹³⁴ Sprachengesetz = SprachenG.

Religionsgemeinschaften. Dokumente der staatlichen Institutionen sind auf lettisch verfaßt. Allerdings sind diese Institutionen dazu verpflichtet, auch Dokumente in englischer, deutscher und russischer Sprache anzunehmen, denen eine notariell beglaubigte Übersetzung beiliegen soll, Art. 7, 8 SprachenG.

Gem. Art. 18 SprachenG sollen lettische Namen lettisch geschrieben und ausgesprochen werden, während bei Namen anderer Sprachen die ursprüngliche Schreib- und Sprechweise beibehalten werden soll. Dies geschieht in der Realität aber nicht. Sämtliche nicht-lettischen Namen und Bezeichnungen werden oftmals unbefriedigend transliteriert, so daß auf diesem Gebiet nicht von einer Wahrung der kulturellen Identität gesprochen werden kann. So wird beispielsweise das russische „Korovkin“ (dt. „Kuhhirte“) als „Gotinš“ (dt. „Rindchen“) transliteriert.

Im kulturellen Bereich ist der Gebrauch der Muttersprache uneingeschränkt möglich. Nach dem Minderheitengesetz von 1991 soll es allen ständigen Einwohnern möglich sein, nationale Gesellschaften zu bilden und ihre nationalen Traditionen zu pflegen. Nationale Vereinigungen sollen die Massenmedien in Anspruch nehmen dürfen. Jeder kann seine Meinung schriftlich oder mündlich in Rundfunk, Presse und Fernsehen frei äußern. Allerdings werden Sendungen in Minderheitensprachen des Staatsfernsehens auf 30% limitiert.

Lettland gewährleistet allen dort lebenden Menschen das Recht auf Bildung, hauptsächlich geregelt durch das Bildungsgesetz und SprachenG. Grundsätzlich ist die Unterrichtssprache lettisch. Der Bevölkerung wird aber auch das Recht gewährleistet, Unterricht in der eigenen Muttersprache zu erhalten. Aufgrund dieser Regelung existieren in Lettland (1995) 653 lettische, 185 russische, 5 polnische, 1 urkainische und 130 zweisprachige

Schulen. Trotzdem soll jeder die Staatsprache beherrschen können. Absolventen der Mittelschule müssen eine lettische Sprachprüfung ablegen, Studenten ab dem zweiten Jahr drei Sprachen beherrschen.

3. *Gesellschaftliche und politische Repräsentation*

Mit Ausnahme von politischen Parteien darf jeder gem. Art. 31 VerfG Vereinigungen, somit auch Nationalvereine, gründen. Dazu bedarf es mindestens 10 Personen, die im Rahmen des Gesetzes ein gemeinsames, nicht auf Gewinn gerichtetes Ziel verfolgen. Gegen die Verweigerung der Registrierung eines Nationalvereines kann mit Rechtsmitteln vorgegangen werden.

Das aktive und passive Wahlrecht steht auf allen Ebenen nur lettischen Staatsbürgern zu. Hauptsächlich Teile der russischen Bevölkerung Lettlands können deshalb nicht wählen. Ihnen das Wahlrecht zu erteilen, würde aber die lettische Bevölkerung in den Ballungsbereichen zur Minderheit machen.

Auf Initiative des Staatspräsidenten wurde im Juli 1996 der Konsultativrat der Nationalitäten gegründet. Aufgabe des Rates ist, sich mit den Grundproblemen der Minderheiten zu beschäftigen und Lösungen zu finden. Dem Konsultativrat steht das Recht zur Gesetzesinitiative zu. Da der Rat erst seit 1996 existiert, können noch keine Ergebnisse präsentiert werden.

II. Minderheitenschutz in Deutschland

1. *Auffassung des Grundgesetzes*

In der Bundesrepublik Deutschland leben drei anerkannte Minderheitengruppen. Zu ihnen gehören zum einen die Sorben in Sachsen und Brandenburg und die Nordfriesen und Dänen in Schleswig-Holstein. Eine privilegierende

Rechtsstellung als Gruppe wird ihnen erst auf Landesebene gewährleistet. Das Grundgesetz kennt dagegen keinen expliziten Minderheitengruppenschutz, sondern schützt nur Individualrechte. Das ist insoweit erstaunlich, als daß der Schutz von Minderheiten Bestandteil der deutschen Verfassungstradition war. Schon die Frankfurter Reichsverfassung von 1849, die zwar nie in Kraft getreten ist, gewährleistete in Art. XIII, § 188, „den nicht deutsch redenden Volksstämmen“ ihre „volkstümliche Entwicklung“. Vor allem ihre eigene Sprache sollte gleichberechtigt behandelt werden¹³⁵. Art. 113 der Weimarer Reichsverfassung von 1919 knüpft an diesen Idee an. Da es aber zur Konkretisierung dieser Bestimmung weiterer Gesetze bedurfte, wird der Art. 113 nur als Programmsatz verstanden¹³⁶. Anders dagegen das Grundgesetz, das weder einen Minderheitenschutzartikel beinhaltet noch ihre Existenz erwähnt. Allerdings lassen sich aus den Grundrechten, insbesondere aus Art. 3 III 1 GG, ein mittelbarer kollektiver Minderheitenschutz ableiten. Der Grundsatz der Gleichbehandlung des Art. 3 III GG gewährt auch den Gruppen die Gleichbehandlung, die sich aufgrund eines der in Art. 3 III GG genannten Merkmale als Minderheit definieren. Die Diskriminierung einer Gruppe verstößt also genauso gegen den Gleichheitsgrundsatz, wie die Diskriminierung des einzelnen¹³⁷. Aus Art. 1 GG kann dagegen kein kollektiver Minderheitengruppenschutz abgeleitet werden. Die Menschenwürde ist ein unantastbares Recht des einzelnen. Allerdings stellt eine Diskriminierung, aufgrund einer der in Art. 3 III GG genannten Kriterien, auch zugleich einen Verstoß gegen

die Menschenwürde dar¹³⁸. Da unter Art. 3 III GG wie oben erwähnt auch Gruppen unter den Gleichheitsgrundsatz fallen, bietet dieser auch einen Schutz der Menschenwürde für Gruppen¹³⁹.

Art. 9 GG, einfachgesetzlich durch das Vereinsgesetz konkretisiert, gewährleistet die Vereinigungsfreiheit. Diese gilt auch für Vereine von Minderheiten.

Erst auf der dritten Ebene der Normenhierarchie, im § 6 VI 2 Bundeswahlgesetz, findet sich eine unmittelbare Privilegierung von Minderheiten. Eine Partei muß, um in den Bundestag einziehen zu können, mindestens 5% der Zweitstimmen oder drei Direktmandate erreichen. Ausgenommen von dieser Regelung sind Parteien „nationaler Minderheiten“. Allerdings sichert diese Regelung der Partei nicht einen Sitz im Bundestag, sondern sie muß nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt so viele Stimmen erlangt haben, wie für den letzten Sitz erforderlich sind. Der Gesetzgeber benutzt den Begriff „nationale Minderheit“, es mangelt allerdings an einer schlüssigen Definition. Aus der Literatur und Geschichte des § 6 BWahlG ergibt sich aber, daß mit „nationaler Minderheit“ die Dänen in Schleswig-Holstein gemeint sind, da nur sie einen „Schutzstaat“ haben.

2. *Minderheitenschutz auf Landesebene*

a) **Friesen und Dänen in Schleswig-Holstein**

In Deutschland existieren zwei friesische Siedlungsgebiete. Den Ostfriesen im Bundesland Niedersachsen, wird kein rechtlicher Sonderstatus gewährt¹⁴⁰. Ihre Zahl wird auf 100.000 geschätzt, allerdings können nur noch

¹³⁵ Franke/ Hofmann, S. 405.

¹³⁶ Wofrum, S. 126.

¹³⁷ Hahn, M., Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland, in: Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Frowein/ Hofmann/ Oeter (Hrsg.),

1993, S. 78.

¹³⁸ BVerfGE 1, S. 97.

¹³⁹ Messtorff, S. 33.

¹⁴⁰ Hahn, S. 65.

1.500 - 2.000 Personen friesisch sprechen¹⁴¹. Die Nordfriesen in Schleswig-Holstein wohnen zum größten Teil auf Föhr und im Raum Risum-Lindholm. Ungefähr 50.000 Menschen bezeichnen sich als Friesen. Die Zahl der Sprachfriesen wird aber auf höchstens 10.000 geschätzt¹⁴². Hier wird nur auf die in Schleswig-Holstein lebenden Friesen Bezug genommen.

Die Dänen leben zwischen der nördlich von Flensburg verlaufenden deutsch-dänischen Grenze und der Eider, von den Dänen auch Südschleswig genannt. Ca. 50.000 Menschen zählen zur dänischen Minderheit¹⁴³.

Die Landesverfassung von Schleswig-Holstein sichert in Art. 5 II nationalen Minderheiten und Volksgruppen ihre kulturelle Eigenständigkeit und politische Mitwirkung und stellt sie unter den Schutz des Landes. Diese Staatszielbestimmung ist als objektives Recht zu verstehen, das dem einzelnen aber keinen unmittelbar gerichtlich durchsetzbaren Anspruch gibt¹⁴⁴. Art. 5 III der Landesverfassung gewährt der nationalen dänischen Minderheit und der friesischen Volksgruppe einen Anspruch auf Schutz und Förderung. Der europäischen Linie folgend müssen die Angehörigen der Minderheit die deutschen Staatsangehörigkeit besitzen. Während die dänische Minderheit als nationale Minderheit bezeichnet wird, wird die friesischen Minderheit Volksgruppe genannt. Eine Begründung für die Differenzierung wird aber nicht gegeben. Die Friesen stellten sich in den Beratungen zur neuen Landesverfassung selbst als Volks-

gruppe dar und legten Wert darauf, daß sie keine nationale Minderheit sind¹⁴⁵. Sie selbst bezeichnen sich als Volk mit eigener Sprache und Kultur. Anknüpfend an den Schulerlaß, die „Kieler Erklärung“ und die „Bonn-Kopenhagener Erklärung“ ist allein das Bekenntnis zur Zugehörigkeit der dänischen oder friesischen Minderheit maßgebend.

aa) Wahlrecht und politische Repräsentation

Die politische Mitwirkung der Dänen und Friesen soll durch das privilegierte Wahlrecht gefördert werden. Entsprechend der Regelung des Bundeswahlgesetzes sind Parteien der dänischen Minderheit gem. § 3 I 2 LWahlG von der 5%-Klausel befreit. Allerdings erhält eine Minderheitenpartei nicht automatisch einen Sitz im Landtag, sondern sie muß die Stimmenanzahl erreichen, die der Stimmenanzahl für das letzte Mandat im schleswig-holsteinischen Landtag nach dem d'Hondt'schen Verfahren entspricht. Der Südschleswigsche Wählerverband¹⁴⁶, die politische Vertretung des dänischen und friesischen Bevölkerungsanteils, konnte durch diese Begünstigung seit 1962 in jeder Legislaturperiode mindestens ein Mandat im Landtag erringen¹⁴⁷. Ebenso ist der SSW in den Kommunalparlamenten im Landesteil Südschleswig vertreten¹⁴⁸.

Desweiteren existiert seit 1988 ein Gremium für Fragen der friesischen Bevölkerungsgruppe in Schleswig-Holstein. Aufgabe des Gremiums ist die Erörterung aller Fragen, die die friesischen Bevölkerungsgruppe betreffen, mit

¹⁴¹ Murswiek, S. 41.

¹⁴² Tholund, J.; Bericht zur Lage der friesischen Bevölkerungsgruppe, in: Minderheiten in Europa, Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages, 1991.

¹⁴³ Schultz, H.; Bericht zur Lage der dänischen Minderheit, in: Minderheiten in Europa, Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg.), 1991, S. 98.

¹⁴⁴ v. Mutius/ Wuttke/ Hübner, S. 47.

¹⁴⁵ v. Mutius/ Wuttke/ Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995, S. 46.

¹⁴⁶ Südschleswigscher Wählerverband = SSW.

¹⁴⁷ Kühn, A.; Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland und Schleswig-Holstein, 1991, S. 361.

¹⁴⁸ Schultz, S. 98.

dem Ziel, die friesische Kultur zu pflegen und zu fördern¹⁴⁹.

In Art. 5 II 1 LV SH werden das Land, die Gemeinden und die Gemeindeverbände aufgefordert, die Minderheiten zu unterstützen. Nur sie sind Adressaten der Verpflichtungen. Da die Probleme meist nicht auf Länderebene auftauchen, sondern auf regionaler Ebene, erscheint es sinnvoll, diese explizit zu erwähnen. Dagegen spricht aber, daß nur diese Institutionen angesprochen sind, jeder andere Träger der öffentlich-rechtlichen Verwaltung, wie z. B. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht¹⁵⁰. Sie sind also nicht verpflichtet, auf die Minderheiten einzugehen.

bb) Kulturelle Autonomie

Der „Südschleswigsche Verein“¹⁵¹ ist die Dachorganisation des dänischen Bevölkerungsanteils in Südschleswig. Insgesamt erfaßt der SSV ca. 17650 Mitglieder. Dem SSV sind 29 dänische Vereine und Verbände und auch der „Froining for nationale Frisiske“ (Vereinigung für nationale Friesen) angeschlossen. Aufgabe des SSV ist die Organisation des kulturellen Angebots der Dänen. Dazu gehören z. B. die Veranstaltung von Theateraufführungen, Konzerten und Jahrestreffen der Mitglieder¹⁵². Die größte Vereinigung der Friesen in SH ist der „Nordfriesische Verein“. Insgesamt umfaßt er ca. 4200 Mitglieder. Wie der SSV haben sich auch ihm örtliche Vereinigungen angeschlossen, die Grundlage der friesischen Kulturarbeit bilden. Zum kulturellen Angebot gehören u. a. Sprachkurse, friesische Theaterarbeit und Denkmalschutz¹⁵³.

¹⁴⁹ Paulina-Mürl, L., Der schleswig-holsteinische Landtag und seine „Minderheiten-Gremien“, in: Minderheiten in Europa, Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg.), 1991, S. 109.

¹⁵⁰ von Mutius/ Wuttke/ Hübner, S. 47.

¹⁵¹ Südschleswigscher Verein = SSV.

¹⁵² Runge, S. 145 f.

¹⁵³ Steensen, S. 186 ff.

Die dänische Kirche in Südschleswig e. V., unabhängig von der Nordelbischen evangelisch-lutherischen Kirche, spielt eine tragende Rolle bei der Pflege der Minderheitensprache¹⁵⁴. Finanziell vom Landtag unterstützt, verfügt sie über 24 Pfarrbezirke.

Das Schulwesen wird durch das schleswig-holsteinische Schulgesetz geregelt. § 58 III SchulG SH genehmigt Ersatzschulen für die dänische Minderheit in freier Trägerschaft. Als Träger verwaltet der dänische Schulverein 53 Schulen, die gem. § 60 III SchulG SH finanziell unterstützt werden. Im rechtlichen Sinne sind sie staatlich anerkannte Privatschulen, deren Unterrichtssprache dänisch ist¹⁵⁵. Sowohl in Deutschland als auch in Dänemark sind die Abschlußprüfungen staatlich anerkannt.

Der Schutz der friesischen Sprache ist weniger stark ausgeprägt. Zwar wird im ganzen nordfriesischen Sprachgebiet Friesischunterricht erteilt, doch immer nur auf freiwilliger Basis in einzelnen Klassenstufen¹⁵⁶. Im Hochschulbereich sind sowohl die dänische als auch die friesische Sprache durch Professuren an der Kieler Universität und Pädagogischen Hochschule Flensburg repräsentiert¹⁵⁷.

Im Medienbereich verfügt die dänische Minderheit über eine eigene Tageszeitung, die allerdings nur von dänischer Seite finanziell unterstützt wird¹⁵⁸ und einen Sitz in der unabhängigen Landesrundfunkanstalt. Eine tägliche dänische Nachrichtensendung wird von einem schleswig-holsteinischen Radiosender ausgestrahlt. Die Tageszeitungen in der friesischen Region veröffentlichen dagegen nur unregelmäßig kurze friesische Beiträge. Einmal die Woche wird den Friesen wenige Mi-

¹⁵⁴ Schultz, S. 99.

¹⁵⁵ Schultz, S. 98.

¹⁵⁶ Tholund, S. 93.

¹⁵⁷ Tholund, S. 93.

¹⁵⁸ Messtorff, S. 89.

nuten Sendezeit in einem öffentlichen Rundfunk zugewilligt¹⁵⁹.

b) Sorben in Sachsen und Brandenburg

Die Sorben, auch als Wenden bezeichnet, leben in den Bundesländern Sachsen und Brandenburg in der Ober- und Niederlausitz. Ihre Zahl wird heute auf 50.000-80.000 geschätzt¹⁶⁰.

Beide Landesverfassungen gewähren den Sorben das Recht auf Schutz und Förderung¹⁶¹. Im Gegensatz zur LV SH wird ihnen aber kein Anspruch zugesichert. Wie in Schleswig-Holstein müssen auch die Angehörigen der sorbischen Minderheit die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen. Die Sorben werden in den entsprechenden Vorschriften als sorbische Volksgruppe¹⁶² oder sorbisches Volk¹⁶³, nicht aber als „nationale“ Minderheit bezeichnet. Das Erkenntnisprinzip ist ausschlaggebend für die Zugehörigkeit zur sorbischen Minderheit.

aa) Wahlrecht und politische Repräsentation

Art. 25 I 2 LV Bbg sichert den Sorben die Förderung der politischen Mitgestaltung. Die konkrete Umsetzung dieses Artikels erfolgt durch das Sorben (Wenden)-Gesetz und das Brandenburgische Landeswahlgesetz. Wie in Schleswig-Holstein die Dänen und Friesen unterliegen auch die Sorben einer begünstigten Gesetzgebung. Gemäß § 3 I BbgL-WahlG¹⁶⁴ unterliegen Parteien, politische

Vereinigungen oder Listenvereinigungen der Sorben nicht der 5%-Sperrklausel. Allerdings hat bis jetzt keine sorbische Partei Gebrauch von der Privilegierung im Wahlrecht gemacht. Desweiteren existiert in Brandenburg gem. § 5 SWG¹⁶⁵ ein Rat für sorbische Angelegenheiten, der vom Landtag gewählt wird, und gem. § 6 SWG eine sorbische Interessenvertretung auf kommunaler Ebene. Diese Institutionen haben die Aufgabe, die sorbischen Interessen bei der Gesetzgebung zu wahren und das Zusammenleben zwischen sorbischer und nicht-sorbischer Bevölkerung ~~zu fördern~~. Art. 6 SLV gewährleistet und schützt das Land das Recht der Sorben. Allerdings bleibt die Sächsische Verfassung hinter der Brandenburgischen zurück, da sie die Kommunen nicht mit einbezieht¹⁶⁶. Auch ein begünstigendes Wahlrecht wird den Sorben in Sachsen nicht gewährt.

bb) Kulturelle Autonomie

Die Länder Sachsen und Brandenburg haben sich beide dazu verpflichtet, die sorbische Kultur zu unterstützen und zu fördern, und um dieses Ziel zu verwirklichen, auch länderübergreifend zu arbeiten. Dazu ist 1991 durch den sächsischen Ministerpräsidenten mit Einverständnis Brandenburgs und des Bundes die „Stiftung für das sorbische Volk“ gegründet worden, die durch oben genannte finanziell getragen wird¹⁶⁷. Ziel der Beteiligten ist die Einrichtung einer rechtsfähigen Stiftung öffentlichen Rechts zur Wahrung und zur staatlichen Förderung der nationalen Interessen des sorbischen Volkes¹⁶⁸. Sorbische Publikationen, die im Domowina-Verlag er-

¹⁵⁹ Thlound, S. 94.

¹⁶⁰ Hahn, S. 66; Konzack, H.; Bericht zur Lage der Sorben, in: Minderheiten in Europa, Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg.), 1991, S. 105.

¹⁶¹ Art. 25 Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 6 Sächsische Verfassung.

¹⁶² Art. 6 II 2 Sächsische Verfassung.

¹⁶³ Art. 6 II 1 Sächsische Verfassung; Art. 25 I Verfassung des Landes Brandenburg.

¹⁶⁴ BbgLWahlG = Brandenburgisches Landeswahlgesetz.

¹⁶⁵ SWG = Sorben (Wenden) Gesetz.

¹⁶⁶ Müller, K. Verfassung des Freistaat Sachsen, Kommentar, Art. 4.

¹⁶⁷ Murswiek, S. 44.

¹⁶⁸ FAZ v. 21. 10. 1991.

scheinen, werden z. B. von ihr subventioniert¹⁶⁹.

Im Bereich der öffentlich-rechtlichen Medien sind die Belange der Sorben in der Programmgestaltung und Vertretung im Rundfunkrat rechtlich gewährleistet¹⁷⁰. Ostdeutscher Rundfunk und Mitteldeutscher Rundfunk senden täglich Programmbeiträge in sorbisch¹⁷¹.

Die Erteilung von sorbischsprachigem Schulunterricht ist rechtlich durch das § 2 Sächsische Schulgesetz und § 2 Schulreformgesetz für das Land Brandenburg abgesichert. In ca. 64 Schulen wird im sorbischen Siedlungsgebiet die sorbische Sprache teils auch als Muttersprache unterrichtet¹⁷². Voraussetzung für die Errichtung einer „sorbischen Schule“ ist eine ausreichende Schülerzahl, die pro Klasse bei 25 Schülern liegen muß¹⁷³. Gemäß § 2 Sächsisches Schulgesetz soll allen Schülern in Sachsen Grundlagen der sorbischen Geschichte und Kultur vermittelt werden. Ziel dieser Vorschrift ist die Förderung für Toleranz gegenüber Minderheiten¹⁷⁴. Zudem gibt es zahlreiche sorbische Kinderkrippen und Kindergärten, die von sorbischsprachigen Fachkräften betreut werden¹⁷⁵. An der Universität Leipzig besteht ein Institut für Sorbistik¹⁷⁶, an dem sowohl ein Lehramtstudium als auch ein Magisterstudiengang für Sorbistik angeboten wird.

cc) Sprache

Gemäß § 184 GVG ist die Gerichtssprache deutsch. In der Anlage zum Einigungsvertrag,

wird den Sorben das Recht gewährt wird, vor Gericht sorbisch zu sprechen¹⁷⁷. Die Regelung des § 184 GVG wird davon nicht berührt¹⁷⁸. Beide Länder führen diese Regelung fort¹⁷⁹. Die sächsischen Bestimmungen reichen gem. § 3 SächsVwVfG dabei weiter als in Brandenburg, da den Sorben der Gebrauch ihrer Sprache auch außerhalb ihres Siedlungsgebietes für Verwaltungsverfahren gestattet wird¹⁸⁰. In Brandenburg dagegen ist die Amtssprache deutsch. In sorbischsprachigen Gebieten fallen für sorbischsprachige Verfahrensbeiträge aber keine Kosten an, wenn ein Antrag auf sorbisch gestellt wird und Kosten für einen Übersetzer oder Dolmetscher anfallen¹⁸¹. In sorbischsprachigen Gebieten sind Verkehrsschilder zweisprachig bedruckt. Zwar sieht die StVO dies nicht vor, doch ist nach dem Einigungsvertrag fortgeltendes DDR-Recht zu beachten, was somit die StVO überlagert¹⁸².

3. Zusammenfassung

In den drei Ländern, die den dort lebenden Minderheiten Rechte gewähren, wird grundsätzlich von dem subjektiven Prinzip ausgegangen. Das Bekenntnis, zu der jeweiligen Gruppe zu gehören, reicht aus. Auf der anderen Seite zeigt sich deutlich, daß auch das subjektive Modell letztlich objektivierbarer Maßstäbe bedarf. So ist in allen Fällen durch die gesetzliche Festschreibung der betroffenen Gebiete in territorialer Hinsicht ein objektiver Bezugsrahmen gegeben. Ausmaß und Inhalte der etwa den Sorben gewährten kulturellen Eigenständigkeit ist überaus detailliert gesetzlich festgelegt; im Grunde handelt es sich nur

¹⁶⁹ Simon/ Franke/ Sachs, S. 177.

¹⁷⁰ z. B.: § 12 SWG.

¹⁷¹ Konzack, S. 105.

¹⁷² Konzack, S. 105.

¹⁷³ Hahn, S. 94.

¹⁷⁴ Holfelder, S. 26.

¹⁷⁵ Konzack, S. 106.

¹⁷⁶ Hahn, S. 95.

¹⁷⁷ BGBl. 1990 II, 925.

¹⁷⁸ Anlage I, Kap. III.

¹⁷⁹ Hofmann, ZaöRV, S. 32.

¹⁸⁰ Hahn, S. 84.

¹⁸¹ Simon/ Franke/ Sachs, S. 177.

um einige die Sprache betreffenden Privilegien. Man sieht: Die Zugehörigkeit (also die Perpetuierung des Minderheitenstatus) folgt dem subjektiven Modell, die Reichweite der damit verbundenen Besonderheiten ist strikt objektiv und läßt den Gruppen gerade keine selbstbestimmte Autonomie. Zudem ist durch die Begrenzung auf das privilegierte Territorium der Rahmen objektiviert, innerhalb dessen der subjektiv auszugestaltende Bekennungsprozeß überhaupt rechtlich relevant werden kann. Es ist sicherlich zutreffend, wenn man dieses Zusammenwirken als „kombiniertes Modell“ bezeichnet.

Interessant ist noch die besondere Rolle der Dänen: Sie sind die einzige „nationale“ Minderheit in Deutschland. Friesen, Sorben und Roma lehnen diesen Zusatz ab und bezeichnen sich statt dessen als Volk oder Volksgruppe. Insofern ergibt sich hinsichtlich des oben gesagten Folgendes: Zwar ist die Frage der Nationenwerdung bei den Dänen, also das hierfür zugrundegelegte Vorverständnis, unklar. Für die dänische Minderheit in Deutschland hingegen knüpft der Begriff „nationale Minderheit“ lediglich an die Existenz einer Titularnation jenseits der Grenze an. Hierbei ist die Genese eben dieser gänzlich irrelevant. Es gibt sie, und die Begrifflichkeit läßt ausschließlich dieses zum Ausdruck kommen. Auch nur hierin manifestiert sich ein Unterschied etwa zu Sorben oder Friesen; bei diesen Gruppen wäre ein Abstellen auf „Nation“ von jedem Erklärungswert entkleidet, man würde damit die Debatte um die philosophischen Vorverständnisse des Nationenbegriffes eröffnen¹⁸³.

Das Bundeswahlgesetz erwähnt nur nationale Minderheiten. Konsequenterweise müßte nach dem eben Gesagten daraus geschlossen werden, daß Parteien der Sorben oder Friesen nicht von der Sperrklausel befreit sind¹⁸⁴. Eine solche Problematik hat sich in der Praxis bis dato nicht ergeben - es gibt (noch) keine sorbische oder friesische Partei.

4. *Exkurs: Minderheitenschutz in die Verfassung?*

Mit Beitritt der neuen Bundesländer wurde die Diskussion angeregt, einen Minderheitenschutzartikel in das Grundgesetz als Art. 20 b GG aufzunehmen¹⁸⁵. Der Vorschlag der gemeinsamen Verfassungskommission, „der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheit“, wurde mit knapper Mehrheit als Diskussionsvorlage angenommen. Dagegen wurde der Zusatz, die Bundesrepublik „schützt und fördert nationale und ethnische Minderheiten deutscher Staatsbürgerschaft“, abgelehnt¹⁸⁶. Die Verfassungskommission betonte bei ihren Beratungen, daß der erste Satz sowohl für deutsche Staatsangehörige als auch für Ausländer gelte. Die Achtensklausel solle ausländischen Minderheiten Identitätsschutz gewähren und sie vor einem staatlichen Assimilierungsdruck schützen¹⁸⁷. Gegner einer grundgesetzlichen Regelung vertreten den Standpunkt, daß der Minderheitenschutz den Ländern obliege, da ihre Kulturhoheit betroffen sei. Auf landesrechtlicher Ebene gebe es bereits ausreichende Regelungen, so daß eine grundgesetzliche Norm überflüssig wäre¹⁸⁸. Zudem wäre eine derartige Bestimmung eine Gefahr für die deutsche Demokratie und die Einheit des deutschen

¹⁸² Hahn, S. 85.

¹⁸³ Tatsächlich wird die Existenz einer „slawischen Nation“ in Anknüpfung an die pan-slawische Bewegung des letzten Jahrhunderts auch heute noch diskutiert; vgl etwa Müller, Art. 6 SLV.

¹⁸⁴ so auch: Wolfrum, S. 127.

¹⁸⁵ Franke/ Hofmann, S. 401 ff.; Murswiek, S. 39 ff.

¹⁸⁶ Hahn, S. 71.

¹⁸⁷ Franke/ Hofmann, S. 408.

¹⁸⁸ Murswiek, S. 44.

Staates. Ein Staat brauche ein gewisses Maß an Homogenität, um die staatliche Einheit zu bewahren. Die vorgeschlagene Regelung aber würde auch für Menschen ohne die deutsche Staatsbürgerschaft gelten. Jeder Ausländer könnte sich demnach auf den Minderheitenstatus berufen. Das bedeute eine Absage an den Nationalstaat und eine verfassungsrechtliche Festschreibung der multikulturellen Gesellschaft¹⁸⁹. Auch wenn man sich für den „Multikulturalismus“ entscheiden sollte, was mit der Öffnung der europäischen Grenzen nicht abwegig erscheine, sollte eine derartig gravierende Veränderung der Gesellschaft nicht durch die „Hintertür“¹⁹⁰ im Grundgesetz festgeschrieben werden. Stattdessen bedürfte es einer ausführlichen parlamentarischen Debatte, bei der auch das Volk teilzunehmen hat¹⁹¹. Anderer Ansicht nach wäre eine grundgesetzliche Regelung des Minderheitenschutzes ein Muß für Deutschland. Den Minderheiten würde ein Mindeststandard verfassungsrechtlich zugesichert werden. Nur mit einer eigenen verfassungsrechtlichen Regelung könnten andere Länder zur Schaffung von eigenen Minderheitenregelungen überzeugt werden¹⁹². Auch wenn die erst genannte Auffassung einen Minderheitenartikel im Grundgesetz ablehnt, liegt das Problem wohl eher bei der Frage, wie eine verfassungsrechtliche Minderheitenschutzregelung aussehen soll, und vor allem welche Minderheiten in ihren Genuß kommen. Durch das Weglassen der Förderungsklausel, die als objektiv-verfassungsrechtliche Staatszielbestimmung Dänen, Friesen, Sorben und deutschen Sinti und Roma, die sich seit längerem intensiv für die Schaffung eines Minderheitenstatus einsetzen,

zugute kommen sollte¹⁹³, fiel der Minderheitenschutz in Deutschland jedenfalls hinter den international erreichten Standard zurück. Für die oben genannten Minderheiten würde sich keine Änderung ergeben. Sie würden weiterhin auf die landesrechtlichen Regelungen verwiesen werden.

In diesem Zusammenhang wurde in unserem Workshop die Notwendigkeit eines Minderheitenschutzartikels in der Verfassung diskutiert. Der größte Teil der Teilnehmer sprach sich gegen einen entsprechenden Artikel aus, da es zu einer Aufweichung der Grundrechte führen könnte. Zudem müßte dann verfassungsrechtlich festgelegt werden, wer unter diesen Artikel fallen sollte. Von lettischer Seite wurde dazu geäußert, daß nur Minderheiten ohne Titularnation entsprechenden Schutzes bedürften, da die anderen Gruppen sich an ihre „Schutzstaaten“ wenden, bzw. zurückgehen könnten. Auf deutscher Seite wurde dies zum Teil abgelehnt. Nicht zu vergessen ist aber, daß solche Äußerungen in bezug auf Deutschland auch leicht abzugeben sind, da einzig die Dänen als anerkannte Minderheit einen „Schutzstaat“ besitzen, sie aber höchstens einen Anteil von 0,08% der Bevölkerung bilden.

In Betrachtung der heutigen Bevölkerungsstruktur Deutschlands wurde auch immer wieder erörtert, ob nicht auch deutsche Staatsbürger mit ausländischer Herkunft eine Minderheit in Deutschland bilden und nicht das oben erwähnte Kriterium der historischen Verwurzelung der Minderheitengruppe aufzuweichen sei. Durch den Vortrag von Barbara John, der Ausländerbeauftragten des Senats von Berlin, trat diese Frage zurück. Statt dessen würde erörtert, wie ein Umgang bzw. eine Integration mit Gruppen von Deutschen mit ausländischer Herkunft zu gestalten sei. Prob-

¹⁸⁹ Murswiek, S. 63.

¹⁹⁰ Murswiek, S. 60.

¹⁹¹ Murswiek, S. 35.

¹⁹² Hofmann, ZaöR, S. 3.

¹⁹³ Hahn, S. 72.

lematisch sei bei dem Umgang mit diesen Gruppen, daß das europäische Verständnis von Integration auf Assimilation basiere. Man müsse nicht nur das Individuum anerkennen, sondern auch seine kollektiven Bindungen. Dazu gehöre auch die Akzeptanz der bewußten Abgrenzung. Es sei keine Frage, ob oder wie der Schutzstatus für Deutsche mit ausländischer Herkunft ausgestaltet sein solle, sondern wieviel „Anderssein“ man einer Gruppe gewähre. Unser Verständnis, wie auch das Grundgesetz zeigt, trage aber nur dem Individuum Rechnung. Daß aber auch Kollektivschutz ein Menschenrecht sei, dürfe nicht vergessen werden. Insbesondere in Deutschland trage das Betonen und das Verständnis der deutschen Nation, was immer sie auch sein solle, nicht zu einer Integration bei. Davon Abstand nehmen, würde schon dazu beitragen, andere Kulturen zu akzeptieren.

E. ERGEBNIS

Ein kohärentes Ergebnis zu präsentieren, vermag der Workshop nicht. Zu unterschiedlich waren die Meinungen. Dabei verliefen die Trennungslinien nur selten zwischen den deutschen und lettischen Teilnehmern.

1. Einigkeit bestand darüber, daß die Ausgangssituation hinsichtlich des Umgangs mit Minderheiten in Deutschland und Lettland nicht vergleichbar ist. Das liegt zum einen an den nackten Zahlen (in Lettland sind 48% der Bevölkerung nicht-lettischer Herkunft, in Deutschland sind nur 8% ausländischer Herkunft), zum anderen an der Zusammensetzung der Minderheiten. Während die Menschen ausländischer Herkunft sich in Deutschland aus Gastarbeitern, Asylbewerbern und Kriegsflüchtlinge zusammensetzt, ist die ganz überwiegende Mehrheit der Nichtletten in Lettland

im Zuge der Sowjetisierung angesiedelt worden.

2. Einig waren wir uns auch, daß staatliche Maßnahmen nicht auf eine zwanghafte Assimilierung von Minderheiten hinauslaufen dürfen, wobei allerdings vom Staat Integrationsmöglichkeiten zu schaffen sind. Die Existenz von staatstragender Nation und Minderheiten nebeneinander ist wünschenswert. Eine Abgrenzung der Minderheit von der Mehrheit - so sie denn von der Minderheit gewollt ist - muß bis zu einem bestimmten Punkt akzeptiert werden. In Extremfällen allerdings, z.B. bei der Verletzung von Grundrechten, hat der Staat einzugreifen.

3. Umstritten blieb die Frage, ob Minderheiten überhaupt, und wenn ja welche, positiv zu schützen, d.h. direkt zu fördern seien, oder ob eine Gleichbehandlung ausreiche.

In diesem Zusammenhang wurde geäußert, daß die jeweilige Minderheit jedenfalls staatlichen Schutz wünschen müsse.

Für den Fall, daß man sich für einen positiven Schutz von Minderheiten entschieden hat, gingen die Auffassungen darüber, welche Minderheiten zu schützen seien, auseinander. Während sich einige für einen generellen Schutz aussprachen, hielten insbesondere die lettischen Teilnehmer nur Minderheiten ohne Schutzstaat (z.B. die Liven in Lettland oder die Sorben und Friesen in Deutschland) für schützenswert.

4. Der Workshop war mehrheitlich gegen eine Aufnahme eines Minderheitenschutzartikels in die Verfassung. Ein solcher Artikel würde zwar ein positives politisches Signal - auch an das Ausland - bedeuten, andererseits aber die bestehenden Grundrechte aufweichen und ohnehin zu keinem über den bisherigen

Grundrechtsschutz hinausgehenden Schutz führen.

5. Die Rechtslage in Lettland wurde überwiegend positiv bewertet. Der Schutz von Minderheiten findet sich in einer Vielzahl von Gesetzen wieder. Einhellige Kritik wurde an der „perversen Praxis“ der Transkription von Vornamen geäußert.

Das Staatsangehörigkeitsrecht ist in einigen Punkten sehr fortschrittlich, z.B. setzt die Einbürgerung nur fünf Jahre Wohnsitz in Lettland voraus. Teilweise kritisiert wurde der für die deutschen Teilnehmer schwer einschätzbare Sprachtest als Voraussetzung für eine Einbürgerung und die vom Lebensalter abhängigen Einbürgerungsquoten. Trotz allen Verständnisses für die Staatswerdung Lettlands, werde man den individuellen Interessen der Nicht-Letten nicht gerecht.

6. Äußerst kritisch wurde die Rechtslage in Deutschland gesehen.

Zwar ist der Schutz der traditionellen Minderheiten (Sorben, Dänen, Friesen) durchaus fortschrittlich, doch ist dem nicht allzuviel Wert beizumessen, da diese Minderheiten nur

einen extrem kleinen Bevölkerungsanteil bilden, die Gewährleistung von Schutz dem Staat also nicht sonderlich viel abverlangt.

Das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz von 1913 ist völlig veraltet und durch die nationalstaatlichen Vorstellungen des 19. Jahrhunderts geprägt. Schon aus redaktionellen Gründen muß es dringend ersetzt werden. Eine territoriale Komponente, die in Deutschland geborenen Kindern von Eltern, die sich über einen gewissen Zeitraum in Deutschland legal aufgehalten haben, die deutsche Staatsangehörigkeit gewährt, ist wünschenswert.

Das Grundgesetz reagiert neutral auf staatsangehörigkeitsrechtliche Fragen und behindert eine Reform mithin nicht.

Auch systematische Mängel in diesem Rechtsbereich haben wir besprochen. Einbürgerungsvorschriften befinden sich zum einen im RuStAG, zum anderen im AuslG (§§ 85 ff.). Als untragbar wurde die Tatsache angesehen, daß in der Praxis 1 bis 1 ½ Jahre bis zu einer ersten Entscheidung über den Einbürgerungsantrag vergehen.

F. LITERATURVERZEICHNIS

Akzin, B.

Politische Probleme poly-ethnischer Gemeinwesen, Politische Vierteljahresschrift Jg. 3, 1962, S. 108

Barwig, K. u.a.

Vom Ausländer zum Bürger, 1994

Blumenwitz, D.

Minderheiten- und Volksgruppenrecht, 1992

Ders.

Volksgruppen und Minderheiten, 1995

Blumenwitz, D. / Meissner, B.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, 1994

Brandt, O. / Klüver, W.

Geschichte Schleswig-Holsteins, 1981

Brehms, M

Die politische Integration ethnischer Minderheiten, Frankfurt/Main 1995

Bricke, D.

Minderheiten im östlichen Mitteleuropa, Baden-Baden 1995

Brombach, H.

Roma und moderne Gesellschaft. Ein Beitrag zur Erklärung der Probleme zwischen traditionell lebenden Roma und der modernen Industriegesellschaft, in: Sinti und Roma in Deutschland, 1995, S. 33 ff.

Brühl-Moser, D.

Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichtigung seiner innerstaatlich-demokratischen Aspekte und seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz, 1994

Brunner, G.

Nationalitätenprobleme und Minderheitenschutz in Osteuropa, 1996

Elle, L

Entwicklung des sorbischen Schulwesens in der DDR, 1992

Erlor, G

Das Recht der nationalen Minderheiten, 1931

Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg.),

Die FFD e.V.: Föderalistische Union Europäischer Volksgruppen, in: Minderheiten in Europa, 1991, S. 71 ff

Finnish Helsinki Committee

Human Rights in the Baltic States, 1993

Franke, D./ Hofmann, R

Nationale Minderheiten - ein Thema für das Grundgesetz?, in: EuGRZ, 1992, S. 401 ff.

Frost / Heimannsberg / Herding / Libbert / Plass-Fiedler

Weltweite Nation und nationale Minderheit: Sinti und Roma als Probe auf die innere und äußere Verträglichkeit des vereinten Deutschlands..., in: Sinti und Roma in Deutschland, 1995, S. 21 ff

Frowein / Hofmann / Oeter

Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Band 2, 1994

Groot, G. de

Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, 1989

Hahn, M

Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Deutschland, in: Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Frowein/ Hofmann/ Oeter (Hrsg.), 1993, S. 62 ff.

Hailbronner, K

Einbürgerung von Wanderarbeitnehmern und doppelte Staatsangehörigkeit, 1992

Ders.

Doppelte Staatsangehörigkeit für Ausländer ?, in: aid, 1992, S. 12-14

Ders.

Ausdruck der Zugehörigkeit und nicht der Abgrenzung, in: Herder- Korrespondenz 1993, 295 ff.

Hofmann, R.

Minderheitenschutz in Europa, in: ZaöRV, 1992, S. 1 ff.

Kammann, K.

Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit, 1994

Kolarz, W.

Die Nationalitätenpolitik der Sowjetunion, 1956

Konzack, H.

Bericht zur Lage der Sorben, in: Minderheiten in Europa, Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg.), 1991, S. 105 ff.

Kühn, A.

Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland und in Schleswig-Holstein, 1991

Lenin, W.

Werke, Band 20, 1961

Lichter, M. / Hoffmann, W.

Staatsangehörigkeitsrecht, 1966

Makarov, A.

Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrecht, 1962

Mangoldt, H. von

Öffentlich-rechtliche und völkerrechtliche Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit aus deutscher Sicht, in: JZ 1993, 965 ff.

Meissner, B.

Partei, Staat und Nation, 1985

Memorandum des Zentralrates deutscher Sinti und Roma

in: Minderheiten in Europa, Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg.), 1991, S. 113 ff.

Messtorff, S.

Die Rechtsstellung der ethnischen Minderheiten in der Bundesrepublik Deutschland, 1987

Müller, K.

Verfassung des Freistaat Sachsen, Kommentar, 1993

Münch, I. von

Darf es ein bißchen mehr sein ?, in: NJW 1994, 1199 ff.

Murswiek, D.

Minderheitenschutz- für welche Minderheiten? Zur Debatte um die Einfügung eines Minderheitenartikels ins Grundgesetz, in: Aktuelle Probleme der Volksgruppen- und Minderheitsfragen, 1991

von Mutius / Wuttke / Hübner

Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995

Nohlen, D.

Staat und Politik, 1996

Lentz, D. / Müller, H.

Die rechtliche Stellung der Minderheiten in Lettland, in: Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Frowein/ Hofmann/ Oeter (Hrsg.), 1994, S. 129 ff.

Pircher, E. H.

Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht, 1979

Renner, K.

Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich, 1918

Rittstieg, H. / Rowe, G.

Einwanderung als gesellschaftliche Herausforderung, 1992

Runge, J.

Die dänische Minderheit in Südschleswig, in: Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzgebiet, Landeszentrale für politische Bildung Schleswig-Holstein (Hrsg.), 1993, S. 73 ff.

Schieder, T.

Vom Deutschen Bund zum Deutschen Reich, in: Gebhardt, Handbuch der deutschen Geschichte, Bd. 15, 1975, S. 151 ff

Schmidt, Carmen

Der Minderheitenschutz in den baltischen Staaten, 1993

Schultz, H.

Bericht zur Lage der dänischen Minderheit, in: Minderheiten in Europa, Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg.), 1991, S. 95 ff.

Smend, R.

Staatsrechtliche Abhandlungen, 1968

Ders.

Verfassung und Verfassungsrecht, 1928

Springer, R.

Der Kampf der österreichischen Nationen um den Staat, 1902

Stalin, J.

Der Marxismus und die nationale Frage und koloniale Frage, 1950

Stehr, R.

System eines internationalen Volksgruppenrecht, 1972

Steinmetz, S.

Jahrbuch der Soziologie: Nation und Nationalität, 1927

Tholund, J.

Bericht zur Lage der friesischen Bevölkerungsgruppe, in: Minderheiten in Europa, Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg.), 1991, S. 91 ff.

Simon / Franke / Sachs

Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994

Steensen, T.

Die Friesen in Schleswig-Holstein, in: Minderheiten im deutsch-dänischen Grenzgebiet, Landeszentrale für politische Bildung Schleswig-Holstein (Hrsg.), 1993, S. 159 ff.

Wiessner, S.

Die Funktion der Staatsangehörigkeit, 1989

Wolftrum, R.

Minderheitenschutz in Europa, in: Minderheiten in Europa, Die Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtages (Hrsg.), 1991, S. 121 ff.

Wollenschläger, M. / Schraml, A.

Ius soli und die Hinnahme der Mehrstaatigkeit, in: ZRP 1994, 225 ff.

Workshop IV

Investitionen in Lettland und Deutschland

Leitung:
Friederike Serfling, LL.M.

| | |
|--|------------|
| A. EINLEITUNG..... | 95 |
| B. ALLGEMEINES | 95 |
| I. Definition von Investitionen | 95 |
| II. Arten von Investitionen | 96 |
| 1. Unterscheidung nach dem Objekt | 96 |
| 2. Unterscheidung nach dem Anlaß..... | 96 |
| 3. Makroökonomische Theorie..... | 96 |
| III. Bedeutung von Investitionen | 96 |
| IV. Einflußnahme auf Investitionen..... | 97 |
| 1. Investitionspolitik..... | 97 |
| 2. Förderung von Investitionen | 97 |
| C. DAS LETTISCHE GESETZ ÜBER AUSLÄNDISCHE INVESTITIONEN | 98 |
| D. DAS LETTISCHE GESETZ ÜBER DIE SONDERWIRTSCHAFTSZONE LIEPAJA.. | 100 |
| E. GESELLSCHAFTS- UND STEUERRECHTLICHE ASPEKTE | 101 |
| I. Gesellschaftsrecht | 101 |
| 1. Personengesellschaften..... | 101 |
| 2. Sonderformen..... | 103 |
| 3. Kapitalgesellschaften..... | 104 |
| 4. Sonderformen..... | 107 |
| II. Steuerrecht | 108 |
| 1. Begriff der Steuer..... | 108 |
| 2. Verknüpfung Zivilrecht - Steuerrecht | 108 |
| 3. Besteuerung von bestehenden Unternehmen..... | 108 |
| 4. Verknüpfung Unternehmensbesteuerung-Zivilrecht | 109 |
| F. DIE BEDEUTUNG VON SUBVENTIONEN BEIM AUFBAU EINES MARKT- WIRTSCHAFTLICHEN SYSTEMS IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN..... | 110 |
| I. Allgemeines | 110 |
| 1. Begriff und Zweck von Subventionen..... | 110 |
| 2. Rechtsgrundlage von Subventionen | 110 |
| II. Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in den neuen Bundesländern..... | 111 |
| 1. Vereinbarkeit der in Ostdeutschland gewährten Subventionen mit den Art. 92-94 EG-Vertrag..... | 111 |
| 2. Ergebnis und Auswertung der in Ostdeutschland gewährten Subventionen | 112 |
| III. Exkurs: Wirtschaftsförderungsprogramme für Osteuropa, insbesondere für Lettland..... | 112 |
| 1. Das TRANSFORM - Beratungsprogramm der Bundesrepublik Deutschland..... | 113 |
| 2. Internationale Förderprogramme..... | 113 |
| G. KREDITSICHERUNGSRECHT UND INSOLVENZ..... | 114 |
| I. Kreditsicherungsrecht..... | 114 |
| 1. Sicherungsbedürfnis..... | 114 |
| 2. Verhältnis von Kreditsicherung und Insolvenz | 115 |
| 3. Gegenseitige Interessen..... | 116 |
| 4. Kreditsicherungsarten..... | 116 |
| II. Insolvenzrecht..... | 119 |
| H. INVESTITIONSSCHUTZ UND INVESTITIONSFÖRDERUNG AUFGRUND INTERNATIONALER REGELUNGEN | 120 |
| I. Das Europa-Abkommen..... | 121 |
| II. Kapitalanlagenschutz..... | 123 |
| III. Zusammenfassung..... | 124 |

A. EINLEITUNG

Im Rahmen eines Seminars mit dem Thema „Abschottung und Integration“ kommt man nicht umhin, sich mit der wirtschaftlichen Seite des Themas zu befassen. Die beiden Komponenten des internationalen wirtschaftlichen Austauschs, nämlich Handel und Investition, fördern in unterschiedlichem Maße die Integration zwischen Staaten. Grundsätzlich sind ausländische Investitionen erwünscht: sie schaffen Arbeitsplätze, bringen Kapital und Know-how mit sich und sind somit insbesondere geeignet, die post-sozialistischen Staaten im globalen Wettbewerb beim Aufbau einer funktionstüchtigen Marktwirtschaft zu unterstützen.

Wir haben uns damit beschäftigt, inwieweit Investitionen aufgrund rechtlicher Regelungen gefördert, gelenkt und u.U. auch kontrolliert werden können. Dies erfolgte durch einen Vergleich der Regelungen in Lettland und Deutschland.

Zu berücksichtigen ist dabei, daß nach dem Zusammenbruch des sozialistischen Systems in beiden Ländern grundsätzlich verschiedene Ausgangspositionen bestanden. In Deutschland sollten neben ausländischen Investitionen insbesondere Investitionen aus den alten Bundesländern in die neuen Bundesländer geleitet werden. Dabei gab es in den alten Bundesländern bereits ein Investitionsregime, das mit Übergangs- und einigen Ausnahmeregelungen in den neuen Bundesländern übernommen wurde, schon allein um ein einheitliches Rechtssystem innerhalb des Landes zu schaffen. Somit verblieb als Tätigkeitsfeld des Gesetzgebers die Schaffung von Anreizen durch Vergünstigungen für Investitionen in den neuen Bundesländern. Die Situation in Lettland dagegen war auf die Gewinnung ausländischer Investoren gerichtet. Hinzu kam damit zugleich die Angst vor dem „Ausverkauf des

Landes“. In diesem Interessenwiderstreit versuchte der lettische Gesetzgeber durch ganz neue Gesetze einen Ausgleich herzustellen.

Es wird im Folgenden untersucht, inwieweit diese beiden verschiedenen Konzepte in dem jeweiligen Land erfolgreich waren. Dabei haben wir uns in der Workshoparbeit auch mit den klassischen Themen der gesellschafts- und steuerrechtlichen Aspekte von Investitionen in Lettland und Deutschland und des Kreditsicherungs- und Insolvenzrechts beschäftigt. Zudem haben wir uns mit den landesspezifischen Besonderheiten auseinandergesetzt, wie der Subventionspolitik und ihrer rechtlichen Zulässigkeit in den neuen Bundesländern und dem lettischen Auslandsinvestitionsgesetz. Als letztes folgt ein kurzer Überblick dazu, inwieweit inzwischen internationale Regelungen Einfluß auf das Investitionsregime eines Landes haben können, insbesondere ist dabei hinsichtlich der Beziehungen zwischen Lettland und Deutschland der zwischen ihnen vereinbarte Investitionsschutzvertrag und das Assoziierungsabkommen der EU mit Lettland zu beachten.

B. ALLGEMEINES

I. Definition von Investitionen

Als Investition bezeichnet man die langfristige Anlage von Kapital in Sachgütern.

In der Volkswirtschaftslehre bezeichnet man so den Einsatz von Produktionsfaktoren zur Erhaltung, Erweiterung oder Verbesserung eines Produktionsmittelbestandes außerhalb des Bereiches der privaten Haushalte mit dem Ziel einer besseren zukünftigen Güterversorgung. Zu dem Produktionsmittelbestand zählt dabei auch das human capital, also die von Menschen durch Ausbildung erworbene wirtschaftliche Leistungsfähigkeit.

In der Betriebswirtschaftslehre hingegen umfaßt der Begriff „Investition“ eine Handlung, die die Liquidität dadurch verändert, daß die Realisierung eines Investitionsprojekts zu Aufwendungen führt, die dem Aufbau und Ausbau der Unternehmung und der Verbesserung ihres Goodwills dienen. Aber auch die langfristige Festlegung vorhandener oder zu beschaffender Finanzmittel in betriebliche Vermögenswerte bezeichnet man als Investition.

II. Arten von Investitionen

Investitionen können nach verschiedenen Gesichtspunkten unterschieden werden.

1. Unterscheidung nach dem Objekt

Danach existieren Sach-, Finanz-, Bildungs- und Sozialinvestitionen.

Sach- bzw. Realinvestitionen: Sachinvestitionen liegen vor, wenn dauerhafte Produktionsmittel (z.B. Maschinen oder Gebäude) hergestellt und Vorräte an Rohstoffen, Halb- und Fertigwaren gebildet werden. In einem Betrieb lassen sich die Sachinvestitionen in Vorrats-I. (Lagerbestände) und in Anlage-I. (Ausrüstungs- und Bau-I.) unterteilen.

Finanzinvestitionen: Finanzinvestitionen bezeichnen den Erwerb von Forderungs- und Beteiligungsrechten, z.B. Termineinlagen oder Wertpapieren.

Bildungsinvestitionen: Als Bildungsinvestition bezeichnet man Aufwendungen für die Aneignung oder Verbesserung von Kenntnissen und Fähigkeiten. Hierunter fallen also auch Ausgaben für die Entwicklung neuer Produktionsmethoden.

Sozialinvestitionen: Handelt es sich um Aufwendungen für die Verbesserung der Arbeits- und der Lebensbedingungen der Bevölkerung, liegen Sozialinvestitionen vor. Beispiele hierfür sind der Bau von Sportanlagen, Wohnhäusern oder Jugendzentren.

2. Unterscheidung nach dem Anlaß

Anlaß einer Investition können Aufnahme des Produktionsprozesses (Gründungs- oder Erst-I.), der Ersatz abgenutzter Anlagen (Re- oder Ersatz-I.) sowie die Erweiterung oder die Rationalisierung des Produktionsapparates (Erweiterungs- bzw. Rationalisierungs-I.) sein.

3. Makroökonomische Theorie

Nach der makroökonomischen Theorie werden Investitionen aufgeteilt in induzierte und autonome. Man unterscheidet folglich, ob die Investition von der Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Güternachfrage ausgelöst wird (= induziert) oder ob sie als Impuls von außen in das theoretische Modell eingeführt wird (= ökonomisch nicht erklärungsbedürftig, autonom).

III. Bedeutung von Investitionen

In der modernen Industriewirtschaft spielen Investitionen für Konjunkturschwankungen und das wirtschaftliche Wachstum eine maßgebliche Rolle. Das liegt v.a. an ihrem weitreichenden Wirkungen auf die Beschäftigung, das Gesamteinkommen der Bevölkerung, den Produktionsapparat, die Umsetzung von neuem technischen Wissen, die Innovationen, das Konsumverhalten infolge der Bereitstellung neuer Leistungen und die Erschließung bislang nicht oder schlecht nutzbarer Ressourcen.

Bei der Untersuchung der Wirkungen werden v.a. der Einkommens- und der Kapazitätseffekt gegenübergestellt. Sowohl das Einkommen als auch die Produktionskapazität steigt mit der Zunahme von Investitionen.

IV. Einflußnahme auf Investitionen

1. Investitionspolitik

Die Investitionspolitik umfaßt alle Maßnahmen, die der Staat zur Planung, Durchführung oder Lenkung von Investitionen ergreift, um bestimmte gesamtwirtschaftliche Ziele zu erreichen. Investitionslenkung steht dabei der marktwirtschaftlichen Selbststeuerung entgegen. Als Investitionslenkung bezeichnet man die staatliche Einflußnahme auf Investitionen. Diese Einflußnahme kann sich auf das Investitionsvolumen oder auf die Investitionsstruktur erstrecken. Der Staat kann dabei mit unterschiedlicher Intensität in die Investitionstätigkeit der privaten Unternehmen eingreifen:

a) Indirekte Lenkung

Ändert er den Rahmen der für die Investitionstätigkeit geltenden Bedingungen, so steuert er Investitionen selbst dann, wenn er die endgültige Entscheidung über die Durchführung bei den Unternehmen läßt. Diese finanzpolitischen Maßnahmen können belastend (bei Erschwerung bestimmter Investitionen) oder entlastend (bei Anregung bestimmter Investitionen) wirken. Beispiele derartiger Lenkung sind Abschreibungssätze oder Körperschaftssteuersätze.

b) Direkte Lenkung

Bei dieser Art von Steuerung ist den Unternehmen jegliche Entscheidungskompetenz hinsichtlich der Investitionen genommen. Diese Kompetenz liegt allein bei öffentlichen Instanzen, die als Entscheidungshilfe langfristige Projektionen und Bedarfsgruppenschemata hinzuziehen und auf dieser Grundlage Auflagen, Ge- und Verbote schaffen.

c) Indikative Lenkung

Bei dieser Art von Lenkung gibt der Staat eine Rahmenplanung vor, beläßt die eigentliche Investitionsentscheidung allerdings grundsätzlich in der Verantwortung der Unternehmen.

2. Förderung von Investitionen

Da Investitionen eng mit den wirtschaftlichen und politischen Gegebenheiten verwoben sind, kann eine Einwirkung auf die unterschiedlichsten Lebensbereiche eines Staats die Investitionstätigkeit beeinflussen. Eine optimale Investitionsförderung kann entweder durch Gesetz, durch ein Handeln der Politiker oder durch faktisches Anpacken erreicht werden. Folgende Bereiche sind in einem Staat für die Förderung von Investitionen besonders wichtig:

- a) Adäquate Gesetzgebung, die einer Investitionsbenachteiligung oder gar vollkommenen -sperrung für Ausländer entgegenwirkt
- b) Keine unnütze Einschränkung des Privatsektors
- c) Eine angemessene Arbeitsgesetzgebung
- d) Politische Stabilität
- e) Der sich aus den früheren Beziehungen zwischen einem Land und seinen Investoren ergebende Ruf
- f) Zuverlässigkeit der inländischen Geschäftspartner
- g) Senkung von belastender und daher hemmender Verwaltung/Bürokratie auf ein angemessenes Maß
- h) Keine Preiskontrolle
- i) Ein Entgegenwirken bezüglich der Entstehung von (staatlichen) Monopolen
- j) Vorhandensein oder Ausbau einer weitreichenden Infrastruktur
- k) Eine starke Währung wirkt sich zwar positiv für Importeure, jedoch negativ für Exporteure und den Allgemeinzustand der

Wirtschaft aus. Grundsätzlich wird die Inflation jedoch als investitionsfördernd angesehen.

- 1) Ein gesichertes Bank- bzw. Finanzwesen

C. DAS LETTISCHE GESETZ ÜBER AUSLÄNDISCHE INVESTITIONEN

Auch Lettland hat wie alle anderen Staaten des ehemaligen sozialistischen Wirtschaftsbeereichs im Rahmen der Wirtschaftsreform ein Auslandsinvestitionsgesetz erlassen, das „Gesetz über ausländische Investitionen“ vom 5. November 1991. Diese Gesetze sind eine Zusammenstellung von Normen aus den verschiedensten Rechtsgebieten, deren einzige Gemeinsamkeit ist, daß sie neben den allgemeinen Normen, die auch auf Inländer Anwendung finden, das spezielle Investitionsregime für Ausländer bilden.

Sie enthalten zumeist die international üblichen Investitionsgarantien, regeln unter welchen Voraussetzungen Ausländer Produktivvermögen erwerben und besitzen dürfen, in welchen Gewerbezweigen sie tätig werden dürfen, welche Gründungsprozeduren zu beachten sind und zum Teil enthalten sie auch Normen aus den Bereichen des Handels-, Zivil-, Wirtschafts- und Steuerrechts bzw. Normen aus anderen Rechtsgebieten, die in dem jeweiligen Land noch nicht oder nicht vollständig kodifiziert sind.

Das lettische Auslandsinvestitionsgesetz ist mittlerweile fünf mal geändert worden, dabei wurden 10 von 19 Regelungen abgeändert bzw. aufgehoben. Die Entwicklung von Auslandsinvestitionen in Lettland wird von der Latvian Development Agency überprüft, die dementsprechende Gesetzesänderungen vorschlägt.

Das lettische Auslandsinvestitionsgesetz beginnt mit einer Legaldefinition von ausländi-

schen Investitionen, Investoren, Unternehmen und nationalen Gesetzen. Es enthält die international üblichen Regelungen. § 1 sieht den Grundsatz der Inländergleichbehandlung vor, indem den ausländischen Investoren eine Behandlung nach den nationalen, in der Republik Lettland anwendbaren Gesetzen garantiert wird. §§ 8.1 bis 8.3 garantiert den Enteignungsschutz und sieht gegebenenfalls eine Entschädigung vor; §§ 11 und 12 sehen die freie Verwendung der Gewinne vor, sei es durch Ausführung aus der Republik Lettland oder durch Repatriierung in ein Unternehmen in der Republik Lettland.

In der 1997er Fassung sind im Vergleich zu der Fassung von 1991 nur wenige wesentliche Regelungen erhalten geblieben. Es ist für ausländische Investoren gemäß § 2 nur möglich, ein Unternehmen in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder einer Aktiengesellschaft zu gründen bzw. sich daran zu beteiligen. Daneben bleibt die Möglichkeit einer Agentur eines ausländischen Unternehmens auf lettischem Boden (sog. Repräsentationsniederlassung), die jedoch nicht zur Ausübung geschäftlicher Aktivitäten berechtigt ist. Eingefügt ist mit § 3 mittlerweile eine Regelung, nach der ausländische Banken mit Erlaubnis der Zentralbank Filialen bzw. Zweigstellen errichten dürfen. Es bleibt somit dabei, daß es ausländischen Investoren nicht möglich ist, sich in Form einer Personengesellschaft zu formieren. Die zweite wesentliche verbleibende Regelung ist in § 13 die Befreiung von Eingangsabgaben für Eigentum, das als Bestandteil ausländischer Investitionen nach Lettland verbracht wird und nicht für den Verkauf vorgesehen ist. Im übrigen verbleiben u.a. einige Vorschriften, die die Registrierung und Auflösung von Unternehmen in Übereinstimmung mit den lettischen Gesetzen „über Unternehmenstätigkeit“ und „über das Unternehmensregister“ vorsehen,

die Besteuerung nach den lettischen Steuergesetzen bestimmen.

Aufgehoben wurde 1996 die Beschränkung von ausländischen Investitionen in einigen Sektoren wie der Verteidigungsindustrie, der Herstellung und des Verkaufs von Waffen; dasselbe galt für Narkotika, im Münzwesen, in den Massenmedien, im Bereich der Volksbildung, im Bereich von nicht erneuerbaren Bodenschätzen, Fischfang, Jagd und dem Hafengewesen: In diesen Bereichen durften ausländische Investoren keine Kontrolle über ein Unternehmen erlangen. Mittlerweile bestimmen sich Beschränkungen nur noch nach dem „Gesetz über Unternehmenstätigkeit“ oder anderen Spezialgesetzen, die für bestimmte Tätigkeiten das Erfordernis einer Lizenzerteilung aufstellen (vgl. § 1). Diese Gesetze sind dann sowohl auf Inländer wie auch auf Ausländer anwendbar. Aufgehoben wurde auch die Anmeldepflicht von ausländischen Investitionen, die eine Höhe von einer Million US-Dollar überstiegen, sowie die Genehmigungspflicht für Investitionen in Staatsunternehmen, wenn dies mit der Kontrollerlangung über ein Unternehmen mit einem Kapitalwert von über einer Million US-Dollar verbunden war oder bei der Gründung eines neuen Unternehmens mit einem Kapitalwert von über einer Million US-Dollar. Weiterhin wurden 1995 die bis dahin in § 10 vorgesehenen Steuervergünstigungen abgeschafft. Danach erhielten Unternehmen mit einem ausländischen Anteil von 30% unter bestimmten Voraussetzungen eine Befreiung von der Gewinnsteuer für 2 bzw. 3 Jahre ab dem ersten Jahr der Gewinnerzielung und eine 50% Ermäßigung für weitere 2 bzw. 5 Jahre. Ursprünglich war eine Bestandsgarantie der in dem Zeitpunkt der Investition gewährten Vergünstigungen vorgesehen, inzwischen gilt diese Bestandsgarantie jedoch nur noch für 10 Jahre. Hauptsächlich dürften davon aber nur

die Steuervergünstigungen betroffen sein, die ohnehin ab dem ersten Jahr der Gewinnerzielung allerhöchstens für eine Dauer von 8 Jahren gewährt werden.

Das lettische Auslandsinvestitionsgesetz ist im Lauf der Jahre einer Entwicklung der Deregulierung gefolgt, eine Entwicklung, die sich über einen längeren Zeitraum zunehmend auch auf globaler Ebene bemerkbar macht. Dabei ist insbesondere das protektionistische Element der Beschränkung von ausländischen Investitionen in einigen Bereichen weggefallen, mit der Lettland jegliche Abhängigkeit von außen in für das Land lebenswichtigen Bereichen vermeiden wollte. Dazu gehört auch die Aufhebung der Anmelde- und Genehmigungspflicht für bestimmte Unternehmen. Diese Vorschriften dürften der Angst vor der Übernahme der lettischen Wirtschaft durch ausländische Investoren nach der Öffnung des Systems, der Angst vor dem „Ausverkauf des Landes“ und einer darauf folgenden Abhängigkeit entsprungen sein. Zugleich sollten zum Aufbau und zur Stärkung der lettischen Wirtschaft ausländische Investitionen gefördert werden, wofür Anreize durch die Befreiung von der Gewinnsteuer geschaffen werden sollten. Die ursprüngliche Fassung des Investitionsgesetzes war somit grundsätzlich auf eine Ermutigung von ausländischen Investitionen mit Ausnahme einiger Bereiche gerichtet, sah aber gleichzeitig ein staatliches Kontrollsystem dieser Investitionen vor, sobald diese aufgrund ihrer Höhe geeignet waren, einen gewissen Einfluß in der lettischen Wirtschaft zu erlangen. Mittlerweile existiert keine dieser Vorschriften mehr. Es dürfte sich ergeben haben, daß einige ausländische Investitionen in den vormals beschränkten Bereichen nicht unbedingt mit einer abhängigen Position Lettlands gleichzusetzen sind und daß auch der befürchtete Ansturm mit der Folge des Ausverkaufs des Landes nicht

stattgefunden hat. Das Erfordernis von Lizenzen ist mittlerweile in einzelgesetzlichen, branchenspezifischen Lizenzierungsverfahren geregelt. Zudem dürfte sich herausgestellt haben, daß Steuervergünstigungen alleine als Anreiz für ausländische Investitionen nicht ausreichend sind. Durch Steuervergünstigungen werden zumeist nur kurzfristige Investitionen angezogen. Ein längerfristiger Investor wird den Gewinn wiederum investieren und damit für lange Zeit Verluste machen, so daß ihn Vergünstigungen bei der Gewinnsteuer nicht reizen können. Unter Umständen kann ein investorenfreundliches Bild nach außen durch ein möglichst dereguliertes Investitionsregime wichtiger sein, als einzelne Vergünstigungen.

Bemerkenswert bleibt die Regelung, daß ausländische Investoren wirtschaftlich nur in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder einer Aktiengesellschaft tätig werden dürfen, eine Beschränkung für die auch keine eindeutige Erklärung gefunden werden konnte.

D. DAS LETTISCHE GESETZ ÜBER DIE SONDERWIRTSCHAFTSZONE LIEPAJA

Die Sonderwirtschaftszone (SWZ) in Liepaja ist durch Gesetz für vorerst 20 Jahre vorgesehen. Das Gesetz ist in 8 Abschnitte unterteilt:

1 - Allgemeines

2 - Verwaltung

Die SWZ wird durch einen Rat verwaltet, der sich aus 9 Sitzen zusammensetzt: 3 Sitze werden durch das Wirtschafts-, das Finanz- und das Verkehrsministerium besetzt, 3 Sitze werden durch die Selbstverwaltungen besetzt und 3 Sitze werden durch in der SWZ ansässige Unternehmen besetzt.

Der Rat verwaltet u.a. das in der SWZ liegende Staatseigentum.

3 - Einlage und Unternehmenstätigkeit

4 - Steuervergünstigungen

Es wird keine Mehrwertsteuer auf Waren und Dienstleistungen erhoben, unabhängig davon ob sie von außen kommen oder innerhalb der Zone gehandelt werden. Die Steuer auf unbewegliches Eigentum ist vergünstigt.

5 - Unbewegliches Eigentum

Der Rat hat ein Vorkaufsrecht beim Eigentumsübergang zwischen Privaten, soweit kein anderes Vorkaufsrecht besteht und ausgeübt wird. Der Rat kann ihm gehörende oder von ihm verwaltete Grundstücke an Unternehmen verkaufen, wenn diese eine Investition von mindestens 100.000 Lat pro Hektar vornehmen werden.

6 - Besondere Maßnahmen der Zollkontrolle

Die SWZ hat kein eigenes Zollregime. Es werden keine Abgaben für den Import von Waren erhoben, die für die SWZ bestimmt sind und dort verbraucht werden.

7 - Aufenthalt und Arbeit von Ausländern

Aufenthaltsgenehmigungen sind leichter zu erhalten.

8 - Schlußbestimmungen

Zu bemerken ist insbesondere, daß die SWZ kein eigenes Zollregime hat (im Gegensatz zu anderen Modellen einer SWZ) und somit der Handel von Waren und Dienstleistungen zwischen der SWZ und Lettland ohne weiteres möglich ist. Die Abgabenbefreiung für Waren, die in der SWZ verbraucht werden, dürfte insbesondere für einheimische Investoren interessant sein, da eine ähnliche Vorschrift für ausländische Investoren schon im Auslandsinvestitionsgesetz besteht. Von Interesse sind daher insbesondere die in der SWZ geltenden Steuervergünstigungen und für Ausländer die Vorschriften über den Erwerb unbeweglichen Eigentums.

Bisher gibt es die SWZ als solche noch gar nicht, voraussichtlich wird der Rat Mitte die-

ses Jahres gebildet und kann dann mit der Verwaltungstätigkeit beginnen.

E. GESELLSCHAFTS- UND STEUERRECHTLICHE ASPEKTE

I. Gesellschaftsrecht

1. Personengesellschaften

Die wichtigsten Personengesellschaften in Deutschland sind die GbR (BGB-Gesellschaft), die OHG (=Offene Handelsgesellschaft) und die KG (=Kommanditgesellschaft). Die rechtlichen Grundlagen finden sich in §§ 705 ff. BGB bzw. in §§ 105 ff. HGB (OHG) und §§ 161 ff. HGB (KG).

In Lettland hingegen werden die Personengesellschaften als Vertragsgesellschaften bezeichnet. Zum einen existiert die „Vertragsgesellschaft mit voller Haftung“, bei der alle Mitglieder proportional zu ihrem Geschäftsanteil haften, also wie eine Art OHG. Im „Gesetz über die Vertragsgesellschaften“ (5.2.1991) ist ferner die Möglichkeit zur Gründung einer KG gegeben. Als rechtliche Grundlage dienen zahlreiche Gesetze, die sich mit den jeweiligen Besonderheiten befassen. In Lettland existiert aber noch kein HGB. Der schon bestehende Entwurf wird mangels Interesse z.Zt. nicht weiterentwickelt.

a) Gesellschaftsvertrag

Alle Personengesellschaften kommen durch einen Gesellschaftsvertrag (§§ 705 ff. BGB) zustande. Mehrere Personen (Gesellschafter) müssen sich zur Förderung eines gemeinsamen Zwecks zusammenschließen, der erlaubt sein und gemeinsam verfolgt werden muß.

Bei der deutschen OHG und KG ergibt sich als Besonderheit, daß ihr Zweck auf den Be-

trieb eines vollkaufmännischen Handelsgewerbes gerichtet sein muß.

In Lettland hingegen ist die „Vertragsgesellschaft mit voller Haftung“ nicht zweckgebunden, umfaßt daher sowohl die Gesellschaftsform der OHG als auch der GbR.

b) Die Gesellschaft und die Gesellschafter als Träger von Rechten und Pflichten

Eine Personengesellschaft ist keine natürliche oder juristische Person, sondern eine Gesamthandsgemeinschaft, d.h. das Gesellschaftsvermögen ist gemeinschaftliches Vermögen der Gesellschafter.

Für die BGB-Gesellschaft betonen §§ 718, 719 BGB die enge Bindung innerhalb der Gesellschaft, v.a. an das Gesellschaftsvermögen. OHG und KG sind nach § 124 I HGB weitgehend verselbständigt, werden daher oft wie eine juristische Person behandelt. Sie können rechtsgeschäftlich vertreten werden, Rechte erwerben oder Verbindlichkeiten eingehen, sind folglich teilrechtsfähig.

Die im lettischen Recht existierenden Regelungen zur Vertragsgesellschaft mit voller Haftung bzw. zur KG entsprechen dem deutschen Recht weitgehend. Zur Klärung der sachenrechtlichen Lage muß allerdings mangels Regelung auf die allgemeinen Regeln des Zivilrechts zurückgegriffen werden.

c) Entstehen der Gesellschaft

Die GbR des deutschen Rechts erlangt mit Abschluß des Gesellschaftsvertrages sowohl im Innen- als auch im Außenverhältnis sofortige Wirksamkeit. Bei OHG und KG muß zum Wirksamwerden im Außenverhältnis entweder die Eintragung im Handelsregister oder, wenn ein Grundhandelsgewerbe i.S.d. § 1 HGB vorliegt, die Aufnahme der Geschäfte gegeben sein (§ 123 I, II HGB). Das Handelsregister ist ein öffentliches Verzeichnis, das von den Gerichten geführt wird (§ 8 HGB).

Gemäß dem lettischen „Gesetz über die Vertragsgesellschaft“ (Art. 7) bedarf jede Form der Vertragsgesellschaft zum Wirksamwerden der Eintragung im sog. Unternehmensregister. Unregistrierte Unternehmenstätigkeit ist verboten (Art. 30 UnternehmensG, 26.9.1990). Das Unternehmensregister ist eine staatliche Institution, die in verschiedenen Teilen Lettlands existiert und dem Justizministerium untersteht. Art. 31 UnternehmensG regelt, was zur Eintragung im Unternehmensregister erforderlich ist (z.B. Lizenz, Gründungsvertrag etc.).

Ein Unternehmen nach lettischem Recht ist definiert als „systematische oder langfristige ökonomische Tätigkeit und Einlage des Kapitals, die zu Produktion und Realisierung der Waren, des Handels und der Dienstleistungen mit dem Ziel auf Gewinn vorgesehen ist“. Probleme können sich daher bei Gesellschaften ergeben, die ohne Gewinnziel arbeiten und nicht unter die Unternehmensdefinition passen (z.B. Fonds, Wohltätigkeitsarbeit; „Agentur der Entwicklung Lettlands“, deren Aufgabe es ist, Investoren zu beraten). Sie können erst eingetragen und erlaubt werden, wenn sie mit einer Unternehmensform zusammenarbeiten.

d) Vertretung

Die BGB-Gesellschaft selbst kann als Rechtssubjekt am Verkehr teilnehmen. Geschäftsführung und Vertretungsmacht stehen nach §§ 714, 709 BGB allen Gesellschaftern zu. Bei OHG und KG besitzt jeder persönlich haftende Gesellschafter Einzelvertretungsmacht (sog. „organschaftliche Vertretung“). Beim außergewöhnlichen Betrieb der Gesellschaft ist jedoch ein gemeinsames Handeln aller Gesellschafter erforderlich.

Die im lettischen Recht bestehenden Regeln sind weitgehend identisch. Auch Komplementäre können eine weitreichende Vertretungs-

macht, allerdings mit den im Vertrag vorgesehenen Einschränkungen, haben.

e) Haftung und ihre eventuelle Beschränkung

Die Haftung trifft bei der BGB-Gesellschaft sowohl die Gesellschaft selbst, als auch die Gesellschafter. Sie kann jedoch durch Vereinbarung mit dem Gläubiger oder schon im Gesellschaftsvertrag auf das Gesellschaftsvermögen beschränkt sein.

Die teilrechtsfähige OHG – bzw. die KG – haftet zunächst selbst nach § 124 I HGB. Die Gesellschafter hingegen haften persönlich, unbeschränkt, primär und auf das Ganze, d.h. unbeachtlich, aus welchem Grund die Forderung entstand, als Gesamtschuldner (§ 128 HGB). Bei OHG und KG ist eine Haftungsbeschränkung nach § 128, 2 HGB im Außenverhältnis unwirksam.

Im lettischen Recht haften die Komplementäre. Diese Haftung besteht noch drei Jahre nachdem ihr Austritt eingetragen worden ist. Sowohl im lettischen als auch im deutschen Recht gibt es für einen Gesellschafter, der nicht persönlich unbeschränkt haften will, die Möglichkeit, innerhalb einer KG mit Einverständnis der anderen Gesellschafter seine Haftung auf einen bestimmten Betrag zu beschränken und dies in das Unternehmens-/Handelsregister eintragen zu lassen. Dieser sog. Kommanditist haftet nach der Eintragung entsprechend der Betragshöhe, die er versprochen hat. Zwar liegt vor Eintragung unbeschränkte Haftung vor; um dem zu entgehen kann der Eintritt in die Gesellschaft jedoch aufschiebend bedingt vorgenommen werden. Liegen Ansprüche gegen Dritte vor, so ist nur die Gesellschaft selbst als eigenständiges Rechtssubjekt anspruchsberechtigt.

f) Rechte und Pflichten der Gesellschafter

Die Rechte und Pflichten der Gesellschafter sind in Deutschland durch den Gesellschaftsvertrag und §§ 705 ff. BGB geregelt, in Lettland im „Gesetz über die Vertragsgesellschaft“, dem ZivilG, dem „Gesetz über Unternehmen“, weiteren Gesetzen und dem Gesellschaftsvertrag.

Rechte sind z.B. die Geltendmachung von Sozialansprüchen, gewisse Informations- und Kontrollrechte sowie Beteiligung an Gewinn und Verlust.

Als Pflicht ergibt sich neben der Beitragszahlung die Treuepflicht, die oft ein Wettbewerbsverbot oder den Zwang zu einer bestimmten Stimmabgabe beinhaltet.

In beiden Rechtssystemen erfolgt die interne Willensbildung durch Beschlüsse, meist während einer Gesellschafterversammlung. Träger des Gesellschaftsvermögens ist die Gesellschaft. Daher können die Gesellschafter nur gemeinsam verfügen.

g) Veränderung im Personenbestand der Gesellschaft

Der Personenbestand ändert sich durch Ausscheiden, Eintritt oder Gesellschafterwechsel; grundsätzlich ist das Einverständnis aller Gesellschafter erforderlich. Da eine Personengesellschaft vom Mitgliederbestand abhängig ist, hat Ausscheiden oder Tod eines Gesellschafters meist Auflösung zur Folge, es sei denn eine Fortsetzungsklausel ist im Gesellschaftsvertrag vereinbart worden. Der Eintritt in eine Gesellschaft erfolgt durch Abschluß eines Gesellschaftsvertrages, Übernahme eines Geschäftsanteils oder Antreten einer Erbschaft. Der Gesellschafterwechsel stellt eine Kombination von Ausscheiden und Eintritt dar. Ändert sich der Personenbestand, so muß die Neuerung eingetragen werden.

h) Beendigung der Gesellschaft

Wird eine Personengesellschaft aufgelöst, so müssen die laufenden Geschäfte abgewickelt, Verbindlichkeiten getilgt und das Gesellschaftsvermögen bzw. die Schulden auf die Gesellschafter verteilt werden (= Auseinandersetzung). Ein Auflösungsgrund ergibt sich z.B. aufgrund von Konkurs, Ausscheiden eines Gesellschafters, Mitgliederbeschuß (D und L¹⁹⁴), Zweckerreichung (D) bzw. Ablauf der Frist, für die eine Gesellschaft bestehen sollte (L), fehlende Aufnahme der Tätigkeit, obwohl ein Jahr seit Eintragung vergangen ist (L). Bei der Liquidation einer OHG oder KG ist noch zusätzlich eine fünfjährige Verjährung (§ 159 HGB) vorgesehen, in Lettland bei Konkurs einer KG eine dreijährige Frist.

2. Sonderformen**a) Innengesellschaften**

Als Innengesellschaft bezeichnet man im deutschen Recht eine GbR, bei der die Gesellschafter nach außen (d.h. im allgemeinen Rechtsverkehr) nicht gemeinschaftlich hervortreten, sondern nur im Verhältnis zueinander eine Gesellschaft bilden. Es existieren die stille Gesellschaft, Interessengemeinschaft und Unterbeteiligung.

Bei der stillen Gesellschaft (§§ 230 ff. HGB) beteiligt sich jemand am Handelsgewerbe eines Kaufmanns mit einer Einlage, die in das Vermögen des tätigen Teilhabers übergeht; dafür ist er am Gewinn beteiligt. Im Außenverhältnis ist nur der Geschäftsinhaber berechtigt und verpflichtet. Im Innenverhältnis hat der stille Gesellschafter bloß eingeschränkte Kontrollrechte, ist an Gewinn und Verlust beteiligt und hat einen Anspruch auf Auszahlung seines Guthabens bei Auflösung der Gesellschaft.

¹⁹⁴ „D“ steht im Folgenden für Deutschland, „L“ be-

Bei der Interessengemeinschaft werden Gewinn und Verlust mehrerer Unternehmen zusammengerechnet und nach einem bestimmten Schema verteilt.

Bei der Unterbeteiligung an einem Gesellschaftsanteil bestehen Rechtsbeziehungen nur zwischen Unterbeteiligtem und Hauptbeteiligtem, aber nicht zwischen Unterbeteiligtem und Gesellschaft.

Innengesellschaften wie die stille Gesellschaft existieren in Lettland nicht.

b) Europäische wirtschaftliche Interessenvereinigung (EWIV)

Die EWIV ist die erste eigenständige Gesellschaftsform europäischen Rechts. Sie entsteht mit dem Abschluß eines Gründungsvertrages zwischen den verschiedenstaatlichen Mitgliedern und der Eintragung in das entsprechende Register des Landes, in dem die Gesellschaft ihren Sitz hat. Oberstes Organ sind die gemeinschaftlich handelnden Mitglieder. Im Grunde genommen ist die EWIV ein Interessenzusammenschluß, der noch nicht allzu viel Bedeutung hat. Meist werden ihr einzelne Unternehmensfunktionen (z.B. Vertrieb, Forschung) übertragen.

c) Partnerschaftsgesellschaften

Diese Rechtsform ist für die gemeinsame Ausübung freier Berufe geschaffen. Die Regelungen finden sich im Partnerschaftsgesetz (PartGG vom 1. Juli 1995), §§ 705 ff. BGB und §§ 105 ff. HGB.

3. Kapitalgesellschaften

a) GmbH

Das deutsche GmbHG stammt vom 20. April 1892. Rechtsgrundlage für die GmbH nach lettischem Recht ist das GmbHG vom 1. Februar 1991, sowie das Gesetz über Unterneh-

menstätigkeit vom 1. Dezember 1990. Das Gesetz über Unternehmenstätigkeit läßt die Gründung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung zu und legt die allgemeinen Voraussetzungen für Unternehmenstätigkeit in der Republik Lettland fest. Insgesamt gesehen, ist das lettische GmbHG weniger ausführlich und läßt einen größeren Gestaltungsspielraum offen.

Die GmbH ist eine juristische Person. Sie kann nur durch ihre Organe handeln: Geschäftsführer (in L als Verwaltungsorgan meist mehrere Mitglieder umfassend), Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat.

Der Geschäftsführer besitzt inhaltlich unbeschränkte Gesamtvertretungsmacht für die GmbH. Ihm obliegen alle Geschäftsführungsaufgaben. Die Gesellschafterversammlung als oberstes Willensbildungsorgan der GmbH erfüllt die im Gesellschaftsvertrag aufgeführten Aufgaben. Die Beschlußfassung erfolgt grundsätzlich mit einfacher Mehrheit. Das Gewicht des Stimmrechts richtet sich im deutschen Recht nach dem Geschäftsanteil. In Lettland hat jeder ohne Rücksicht auf seinen Anteil eine Stimme, was allerdings in der Satzung abgeändert sein kann. Außer bei mitbestimmten Gesellschaften, bei denen also weitergehende Mitwirkungsrechte (z.B. Arbeitnehmer) existieren, ist der Aufsichtsrat kein notwendiges Organ in Deutschland. In Lettland ist er jedoch der Regelfall, von der Versammlung für drei Jahre gewählt, und beschäftigt sich mit der Revision. Er überwacht die Geschäftsführung und besitzt ein Informationsrecht.

Die Gesellschafter einer GmbH sind durch einen Geschäftsanteil (= Stammeinlage) am Vermögen beteiligt. Das Stammkapital muß mindestens 50.000 DM (D) bzw. 2.000 Lats (L) betragen. Dabei ist jedoch nicht erforderlich, daß alles in Bargeld eingebracht wird. Wegen der im Geschäftsleben relativ niedri-

zeichnet Lettland.

gen Summe ist eine GmbH besonders geeignet für die Bildung von kleineren und mittleren Unternehmen. Gerade dort, wo Investitionen getätigt werden, spielt die Bildung von GmbHs v.a. wegen der Begrenzungsmöglichkeit der Haftungsmasse eine maßgebliche Rolle.

Die Vor-GmbH (D), mit Abschluß des notariellen Gesellschaftsvertrags entstehend, haftet mit ihrem ganzen Vermögen ihren Gläubigern. In Lettland ist keine Vor-GmbH denkbar, da eine Gesellschaft erst existieren darf, wenn sie eingetragen ist. Es gibt jedoch eine Art Vorphase, die ihr gesamtes Handeln auf die Eintragung richtet.

Die GmbH selbst entsteht erst mit Eintragung in das Handelsregister (D). Sie übernimmt die Haftung der Vor-GmbH, haftet für Verbindlichkeiten der Gesellschaft jedoch nur mit ihrem Vermögen. Daher muß das Vermögen in Deutschland während der gesamten Tätigkeit der GmbH bis zur Konkursanmeldung vorhanden sein und darf nicht an die Gesellschafter zurückgezahlt werden (§ 30 GmbHG). Aus dem gleichen Grund unterliegt die Veräußerung von Geschäftsanteilen strengen Formvorschriften. In Lettland muß bei der Gesellschaftsgründung das Geld auf eine Bank eingezahlt werden, kann danach aber an die Gesellschafter zurückgezahlt werden, da im Gesetz keine Regelung besteht, die dies verbietet.

Aufgrund einer der in §§ 60 ff. GmbHG oder im Gesellschaftsvertrag festgelegten Gründe kann eine GmbH aufgelöst werden. Tritt ein Gesellschafter aus, so hat die GmbH bezüglich seines Anteils ein Vorkaufsrecht. Ein wichtiger Grund in den Verhältnissen der Gesellschaft hingegen führt zur Auflösungsklage. Nach der Auflösung folgt die Liquidation.

b) Aktiengesellschaft (AG)

Geregelt im AktG vom 6. September 1965 (D) bzw. im Gesetz über die AG vom 18. Mai 1993 (L)

aa. Die normale AG

Das Entstehen einer AG erfordert den Abschluß des Gesellschaftsvertrags, Übernahme der Aktien durch die Gründer, Bestellung der Organe, Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Gründung, Erbringung der Einlagen und die Eintragung in das Handelsregister. Die AG ist vom Mitgliederbestand unabhängig. Ihr Grundkapital muß mindestens 100.000 DM (D) betragen. In Lettland hängt die sehr unterschiedliche Höhe des Grundkapitals von der Unternehmenstätigkeit ab: Banken zahlen 2.000.000 Lats, LebensversicherungsAGs 1.000.000 Lats, andere VersicherungsAGs 500.000 Lats, Börsen 100.000 Lats, Pfandgeber 10.000 Lats und die anderen AGs 5.000 Lats.

Die AG als juristische Person ist stets Träger von Rechten und Pflichten und handelt durch ihre Organe. Dem eigenverantwortlich handelnden Vorstand obliegt die Gesamtgeschäftsführung und Vertretung der Gesellschaft. Der Aufsichtsrat kontrolliert den Vorstand und bestimmt seine Mitglieder. Die Hauptversammlung, d.h. die Versammlung aller Aktionäre der Gesellschaft, wird durch den Vorstand einberufen. Sie ist zuständig für alle im Gesetz und Satzung genannten Angelegenheiten. Die Willensbildung erfolgt durch Beschlüsse. Eine Haftung trifft nur die Gesellschaft selbst, jedoch nicht die Gesellschafter.

Wegen der hohen Grundkapitalhöhe und der Möglichkeit der Ausdehnung von Aktien bei Wachstum der Gesellschaft, ist eine AG für größere Unternehmen geeigneter. In Lettland ist sie auch die einzig mögliche Organisationsform für größere Unternehmen. Dort ist die Mitgliederzahl einer GmbH auf 50 be-

schränkt. Hat eine GmbH mehr Mitglieder, so muß sie sich innerhalb einer Frist von zwei Jahren in eine AG (mit erhöhtem Stammkapital) umwandeln oder wird aufgelöst (Art. 8, 6. Teil GmbHG). Während in Deutschland weiterhin bereits im Namen ein Hinweis auf die Rechtsform aus Gründen der Rechtssicherheit enthalten sein muß, gilt dies in Lettland allein für die AG.

Im „Gesetz über ausländische Einlagen in der Republik Lettland“ (Auslandsinvestitionsgesetz) ist bestimmt, daß ausländische Investoren lediglich AGs und GmbHs oder nichtwirtschaftlich tätig werdende Repräsentanzen (z.B. Bankbeobachter) gründen können. Hat die Gesellschaft eine lettische Beteiligung, so kann jede Gesellschaftsform gegründet werden.

bb. Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA); (D)

Die KGaA ist eine im deutschen Recht anerkannte Mischform. Sie ist eine juristische Person (wie eine AG), beinhaltet neben Aktionären aber auch unbeschränkt persönlich haftende Gesellschafter (wie eine KG). Auf sie ist das Aktienrecht, speziell §§ 278 ff. AktG anwendbar.

Ob eine solche Form in Lettland existieren kann, ist sehr fraglich. Sie ist nicht im UnternehmensG vorgesehen, kann somit theoretisch schon gar nicht erst registriert werden. Andererseits ist sie eine Mischform aus zwei bestehenden und erlaubten Gesellschaftsformen, so daß sie nicht notwendigerweise gegen das Gesetz spricht. Eine Entscheidung für oder gegen ihre Zulässigkeit ist daher nicht ohne weiteres möglich.

c) Einmanngesellschaft/ Individuelle Gesellschaft

Eine Einmanngesellschaft ist nur bei einer Kapitalgesellschaft möglich. Nach deutschem Recht kann sowohl bei der AG als auch bei

der GmbH ein Gesellschafter bereits bei der Gründung sämtliche Aktien bzw. Geschäftsanteile übernehmen oder diese nachträglich erwerben. Bei einer Personengesellschaft ist dies hingegen schon begrifflich ausgeschlossen.

Eine eigene Unternehmensform, die die Tätigkeit einer natürlichen Person erfaßt, ist im lettischen „Gesetz über die individuelle (Familien-) Gesellschaft, Bauern-, Fischergesellschaft und individuelle Tätigkeit“ (vom 8.†Januar 1992) geregelt. Das UnternehmensG sieht zwar vor, daß die individuelle Gesellschaft auch als GmbH gegründet werden kann, schließt jedoch - im Gegensatz zum deutschen Recht - die Form einer AG aus. Es sind also zwei verschiedene Arten der individuellen Gesellschaft möglich: Bei der normalen haftet die natürliche Person mit ihrem ganzen Eigentum, bei der GmbH ist die Haftung auf den festgesetzten Betrag beschränkt.

d) Verein (D)

Im Unterschied zu einer Gesellschaft besitzt ein Verein eine körperschaftliche Struktur und ist unabhängig vom Mitgliederbestand, so daß anders als bei der GbR, Ein- und Austritte jederzeit und ohne Probleme möglich sind. Alle Vereine sind zunächst nichtrechtsfähig, können aber die Rechtsfähigkeit unter bestimmten Voraussetzungen erlangen.

Es gibt den nichtwirtschaftlichen eingetragenen Verein, e.V., d.h. der Vereinszweck ist nichtwirtschaftlich; den wirtschaftlichen Verein, dessen Zweck auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist (nur, wenn die Vereinigung in keiner anderen Rechtsform möglich ist).

e) Genossenschaft (D)

Eine Genossenschaft ist eine körperschaftlich organisierte juristische Person mit nicht geschlossener Mitgliederzahl, die Kaufmann

kraft Rechtsform ist. Sie hat den Zweck, Erwerb durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern. Aufgrund dieses gemeinsamen Ziels sind ihre Mitglieder intensiver persönlich beteiligt als bei AG oder GmbH. Die Haftung beschränkt sich auf ihr Vermögen.

f) Kooperative Gesellschaft (L)

Die kooperative Gesellschaft – geregelt im „Gesetz über die kooperative/gemeinsam tätige Gesellschaft“ vom 6. August 1991 – ist ein freiwilliger Zusammenschluß von natürlichen oder juristischen Personen, die den Zweck hat, die wirtschaftlichen und Alltagsinteressen der Mitglieder zu befriedigen. Sie kann als eine Mischform zwischen Verein und Genossenschaft angesehen werden.

4. Sonderformen

a) GmbH & Co. KG (D)

Eine GmbH & Co. KG ist eine KG, an der eine GmbH als regelmäßig einziger persönlich haftender Gesellschafter beteiligt ist und andere Rechtspersonen Kommanditisten sind. Diese neue Gesellschaftsform entsteht dadurch, daß ein Gesellschaftsvertrag zwischen der GmbH und den beteiligten Kommanditisten geschlossen wird.

Ist die GmbH der einzige Komplementär, verläuft die Vertretung zweistufig: Die GmbH & Co. KG ist vertreten durch die Komplementär-GmbH und diese wiederum durch ihre Geschäftsführer.

Praktisch wird, obwohl eine unbeschränkt haftende Personengesellschaft vorliegt, eine Beschränkung (auf das Kapital der GmbH) erreicht. Dies wurde oft zusammen mit der möglicherweise zweifelhaften Bonität kritisiert (geringes Stammkapital von 50.000 DM). Die Gerichte haben diese Gesellschaftsform jedoch anerkannt (RGZ 105, 101 ff.; BGHZ 45, 204, 207).

Sehr fraglich ist, ob eine derartige Rechtsform in Lettland möglich wäre (s.o., zur KGaA). Sicherlich muß die weitere Entwicklung abgewartet werden.

b) Publikumsgesellschaft (D)

Eine Publikumsgesellschaft ist eine Personengesellschaft (KG), die sich durch eine Vielzahl rein kapitalistisch beteiligter Gesellschafter auszeichnet. Der Vorteil ist dabei, daß die Zahl der Anleger nicht begrenzt ist wie bei der Festlegung der Aktien einer AG. Das Kapital kann also dem jeweiligen Investitionsbedarf angepaßt werden.

Im Innenverhältnis existiert auch ein Aufsichtsorgan.

Der Eintritt ist ohne Probleme möglich. Wäre gesetzlich eine Auflösungsklage möglich (§ 133 HGB), führt dies nur zu einem Austrittsrecht.

In Lettland ist eine derartige Mischform zwischen AG und Personengesellschaft nicht möglich.

c) Anteilsgesellschaften (L)

Grundlage dieser Gesellschaft ist das „Gesetz über Anteilsgesellschaften“ (vom 23. April 1991). Diese Form zeichnet sich dadurch aus, daß sie an die Stelle der früheren Kolchosen tritt. Wer in der Kolchose gearbeitet hat, bekommt einen bestimmten Gesellschaftsanteil. Da aber im Grunde bereits alle Kolchosen umgewandelt worden sind, haben diese Bestimmungen nur sehr geringe Bedeutung.

d) Staats- und Selbstverwaltungsunternehmen (L)

Grundlage sind das „Gesetz über Staatsunternehmen“ (vom 12. Dezember 1990) und das „Gesetz über Selbstverwaltungs-/Kommunalunternehmen“ (vom 5. März 1991). Beide Gesellschaftsarten sind in ihrer Form sehr

ähnlich. Der entscheidende Unterschied liegt in der Person des Gründers.

Die Gesellschaftsform des Staatsunternehmens kommt durch einen Ministerkabinettsbeschuß und die anschließende Ausarbeitung der Satzung von dem Ministerium, das für den jeweiligen Bereich zuständig ist, zustande. Die Höhe des Stammkapitals ist nicht festgelegt. Es wird aus dem Staatsvermögen gezogen, im weiteren Verlauf ist der Staat jedoch nicht mehr beteiligt und haftet nicht.

Die Stammeinlage der juristischen Person des Selbstverwaltungsunternehmens wird aus dem Vermögen einer Kommune gebildet, wobei die Kommune aber später nicht mehr für die Gesellschaftsverbindlichkeiten haftet. Zweck ist die Befriedigung der ökonomischen und sozialen Interessen der Kommune.

Da jedoch die meisten früheren Staats- und Kommunalunternehmen als AGs oder GmbHs privatisiert werden, werden diese Gesellschaftsformen zunehmend unwichtiger.

II. Steuerrecht

1. *Begriff der Steuer*

Der Begriff der Steuer ist im deutschen Recht in § 3 I 1 AO definiert. Danach sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft. Die Erzielung von Einnahmen kann dabei auch bloßer Nebenzweck sein. Zölle und Abschöpfungen sind ebenfalls Steuern“.

Meist wird mit Steuern die Erzielung von Staatseinnahmen bezweckt (= Fiskalzweck). (Neben-)zweck können aber auch Verhaltensbeeinflussungen oder Gründe der Wirtschafts- und Sozialpolitik sein.

Subventionen hingegen sind Leistungen der öffentlichen Hand an einen privaten Unternehmer, die zu einem öffentlichen Zweck ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt werden. Sie sind ein Instrument staatlicher Wirtschaftslenkung, von Steuervergünstigungen jedoch strikt zu trennen.

2. *Verknüpfung Zivilrecht - Steuerrecht*

Das Steuerrecht als öffentliches Recht setzt Ansprüche mit Hoheitsgewalt durch. Es ist ein eigenständiges Rechtsgebiet, steht also selbständig neben dem Zivilrecht. Ob eine Gesellschaft steuerrechtsfähig ist, also steuerrechtliche Pflichten und Rechte übernimmt, bestimmt sich nach den einzelnen Steuergesetzen. Die Besteuerung knüpft aber an Vorgänge an, die ihre rechtliche Gestaltung nach den Vorschriften des BGB, also den allgemeinen Grundsätzen der Gesamtrechtsordnung, erhalten haben. Jede Handlung im Zivilrecht, z.B. Wahl der Gesellschaftsform oder Abschluß eines Kaufvertrages, ist von Bedeutung für das Steuerrecht.

3. *Besteuerung von bestehenden Unternehmen*

In Lettland gibt es ein einheitliches, allgemeines Dachgesetz für Steuern. Daneben existieren noch die Gesetze über die verschiedenen Steuerarten.

So ist z.B. die Unternehmenssteuer in nur einem Gesetz geregelt (etwa 25 %, wobei sich zahlreiche Vergünstigungen/ Verschärfungen im Einzelfall ergeben können).

In Lettland existieren außerdem weitaus weniger Steuerarten.

Das deutsche Steuersystem kennt keine eigenständige Unternehmensbesteuerung. Es enthält viele Steuerarten mit unterschiedlichen Steuerobjekten und Bemessungsgrundlagen. Die jeweilige Steuerbelastung knüpft an zivilrechtliche Wertungen an, v.a. an die gewählte Rechtsform.

a) Personenunternehmen

Der Anteil am Gewinn einer gewerblichen Personengesellschaft (GbR, OHG, KG) unterliegt der Einkommensteuer. Die Personengesellschaft selbst ist aufgrund der fehlenden zivilrechtlichen Rechtsfähigkeit weder einkommens- noch Körperschaftsteuerpflichtig. Steuersubjekte sind daher nur die Gesellschafter als natürliche Personen. Der Erfolg eines rechtlich unselbständigen Einzelunternehmens wird unmittelbar bei seinem Inhaber als Einkommensteuer erfaßt. Zusätzlich unterliegen alle Gewinne der Kirchensteuer, welche an die Einkommensteuer anknüpft, und der Gewerbeertragsteuer.

An das Betriebsvermögen knüpft zum einen die Gewerbekapitalsteuer an¹⁹⁵. Für die in einen Gewerbebetrieb eingesetzten Wirtschaftsgüter mußte bisher zusätzlich die Vermögensteuer entrichtet werden, wobei die Gesellschafter selbst steuerpflichtig waren.

b) Kapitalgesellschaften

Eine Kapitalgesellschaft (AG, GmbH, KGaA) als eigenständige juristische Person ist selbständig steuerfähig. Ihre Gewinne unterliegen der Körperschaftsteuer und der Gewerbeertragsteuer. Gewinnausschüttungen einer Kapitalgesellschaft an den Gesellschafter werden zudem mit Einkommen- und Kirchensteuer belastet. Um eine Doppelbelastung zu vermeiden, existiert ein Anrechnungsverfahren.

Bei Kapitalgesellschaften wurden bisher noch neben dem Betriebsvermögen die Gesellschaftsanteile wegen der Vermögensteuerpflicht des Gesellschafters belastet, so daß das Vermögen einer Kapitalgesellschaft steuerlich doppelt belastet wurde. An das Betriebsvermögen knüpft sowohl auf Gesellschafts- als auch auf Gesellschafterseite die Gewerbekapitalsteuer an.

¹⁹⁵ Durch Beschluß ab 1.1.1998 abgeschafft.

c) GmbH & Co KG

Neben der Haftungsbeschränkung ergeben sich bei der GmbH und Co KG auch steuerliche Vorteile, z.B. daß die Kommanditistengewinne nur durch die Einkommenssteuer erfaßt werden. Die GmbH & Co. KG muß aufgrund ihrer besonderen Natur sowohl Einkommen- (Gewinn der Kommanditisten) als auch Körperschaftsteuer (Gewinn der Komplementär-GmbH) entrichten.

d) Bei allen Gesellschaften

Die Erbschafts- bzw. Schenkungssteuer greift der Übertragung von Unternehmen oder Gesellschaftsanteilen. Lieferungen und Leistungen unterliegen der Umsatzsteuer. Der Erwerb von Grundstücken wird mit der Grunderwerbssteuer (3,5 %) belastet. Auch die Unternehmensgründung, -umstrukturierung oder -einstellung unterliegt einer zusätzlichen Besteuerung.

4. Verknüpfung Unternehmensbesteuerung-Zivilrecht

Zwar soll die Unternehmensbesteuerung wirtschaftliche Tatbestände erfassen. Dabei wird jedoch nicht an betriebswirtschaftliche Zielgrößen, sondern an juristisch definierte Bemessungsgrundlagen angeknüpft.

Weitere Abweichungen von der wirtschaftlichen Betrachtungsweise ergeben sich aus der weiten Anknüpfung an zivilrechtliche Wertungen. Dies ist der Fall bei Personensteuern, die persönliche Verhältnisse wie den Familienstand berücksichtigen. Aber auch bei der Bestimmung des Steuersubjekts im deutschen Recht: Eine Kapitalgesellschaft als juristische Person unterliegt der Körperschaft- und Gewerbesteuer; bei einer nichtrechtsfähigen Personengesellschaft hingegen sind die Gesellschafter die Steuersubjekte.

Die zivilrechtliche Form eines Rechtsgeschäfts (z.B. Kauf) wird im Steuerrecht aner-

kannt und hat steuerrechtliche Folgen. Am wichtigsten im Hinblick auf Unternehmen ist jedoch, daß die Steuerbelastung eines Unternehmens von der gewählten Rechtsform abhängt und daß Eigen- und Fremdfinanzierung unterschiedlich besteuert werden.

F. DIE BEDEUTUNG VON SUBVENTIONEN BEIM AUFBAU EINES MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEMS IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN

I. Allgemeines

1. Begriff und Zweck von Subventionen

Subventionen sind Leistungen der öffentlichen Hand (also von Bund, Ländern oder Gemeinden), denen keine wirtschaftliche Gegenleistung zugrunde liegt.

Es werden direkte und indirekte Subventionen unterschieden: Unter direkten Subventionen versteht man Finanzhilfen in Form von Zuschüssen, Krediten und Bürgschaften. Unter indirekten Subventionen versteht man die Gewährleistung von Steuervergünstigungen.

Subventionen werden gewährleistet, um die Produktion von Unternehmen aufrecht zu halten, die auf dem Markt nicht konkurrieren können. Dies wird aus wirtschaftlichem und sozialem Interesse getan, beispielsweise zur Erhaltung von Arbeitsplätzen, traditioneller lokaler Betriebe oder auch der wirtschaftlichen Unabhängigkeit wegen, wie die hohen Subventionen an die deutsche Landwirtschaft oder an die Kohleindustrie belegen.

Als Vorteil von Subventionen läßt sich also festhalten, daß sie ein Mittel zur staatlichen Regulation der Wirtschaft sind, soweit diese sozialpolitische Mißstände ignoriert. Nachteilig wirkt sich diese Regulation jedoch aus,

wenn sie Wettbewerbsstörungen verursacht und andere Unternehmen benachteiligt. Nicht zuletzt stellen sie einen Nachteil für den öffentlichen Haushalt dar.

In Deutschland betrug der Anteil staatlicher Subventionen am Bruttosozialprodukt (BSP) 1990 lediglich 1% im Gegensatz zu 1,7% im Jahre 1980 und durchschnittlich fast 2% während der 70er Jahre.

Die ostdeutschen Länder bezogen 1995 42,3% aller Subventionen, stellen aber weniger als ein Drittel des gesamten Bundesgebietes und 17,5% der Bevölkerung der BRD dar.

2. Rechtsgrundlage von Subventionen

Eine Mindermeinung in der Literatur verlangt für die Gewähr von Subventionen ein formelles (Parlaments-) Gesetz als Rechtsgrundlage. Sie begründet ihre Ansicht mit dem Argument, daß die Auswirkungen von Subventionen sich nicht darin erschöpft, bestimmte Rechtssubjekte zu begünstigen, sondern mit Subventionen oft eine erhebliche Benachteiligung anderer Rechtssubjekte verbunden ist. Diese Benachteiligung führt zu einem Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG.

Die in der Literatur überwiegend vertretene Auffassung verlangt als Rechtsgrundlage einer Subvention lediglich ein materielles Gesetz.

Eine andere in der Literatur vertretene Mindermeinung vertritt den Standpunkt, daß es zur Gewähr von Subventionen weder eines formellen noch eines materiellen Gesetzes bedarf. Dies wird damit begründet, daß Subventionen in den meisten Fällen ausschließlich begünstigend wirken und keine Verpflichtungen mit sich ziehen.

In der Praxis werden in der Regel Subventionen gewährt, ohne daß hierfür ein spezielles formelles Gesetz existiert. Entweder genügt das vom Parlament verabschiedete Haushalts-

gesetz oder es wird auch auf dieses verzichtet und ein materielles Gesetz, z.B. eine Rechtsverordnung, dient als Rechtsgrundlage.

II. Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in den neuen Bundesländern

Art. 28 II des Einigungsvertrages verpflichtet die Ministerien und Bundesoberbehörden konkrete Maßnahmenprogramme für die fünf neuen Bundesländer zur Erreichung des „Strukturwandels“, also der Transformation der sozialistischen Planwirtschaft in eine freie Marktwirtschaft zu entwerfen.

Im einzelnen wurden folgende Finanzhilfen und Steuervergünstigungen an Unternehmen in Ostdeutschland gewährt:

Die Einkommens- und Körperschaftssteuer wurden gesenkt, und auf die Erhebung der Gewerbesteuer sowie der Vermögenssteuer (vom BVerfG im Herbst '96 für verfassungswidrig erklärt) verzichtet. Weitere Steuervergünstigungen sahen das DDR-InvestitionsG, das FördergebietsG, das StandortsicherungsG und das KapitalverkehrssteuerG vor.

Es wurde die „Investitionszulage“ gewährleistet, die 5% -für mittelständische Unternehmen sogar 10%- der Anschaffungs- und Herstellungskosten eines Unternehmens beträgt.

Im Rahmen der Forschungsförderung werden Zuschüsse zu den Bruttolöhnen des in Forschung und Entwicklung tätigen Personals gewährt.

Um Investitionsanreize zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen zu geben, werden Zuwendungen an ostdeutsche Unternehmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ gem. Art. 91a I Nr. 2 GG gewährt.

Zur Unterstützung umweltfreundlichen Wirtschaftens bestehen das DtA- und das KfW-Umweltprogramm.

Kredite zu besonders günstigen Konditionen werden im Rahmen des European Recovery Program gewährt.

Auch von der Wirtschaftsförderung durch die EU profitieren die neuen Bundesländer als sogenanntes „Ziel-1-Gebiet“ in besonderem Maße.

1. Vereinbarkeit der in Ostdeutschland gewährten Subventionen mit den Art. 92-94 EG-Vertrag

Die Anwendbarkeit der Art. 92-94 EGV in den neuen Bundesländern wurde ausdrücklich festgestellt. Erstmals wurden so auf ein Gebiet der Gemeinschaft, in dem es weder Markt noch Marktteilnehmer gab, diese Artikel ohne jede Übergangsfrist angewendet. Dies geschah aufgrund der Besorgnis der anderen Mitgliedsstaaten, daß durch große interne Ressourcentransfers und eine großzügige europarechtliche Beihilfenkontrolle Deutschland in die Lage versetzt würde, seiner Wirtschaft unzulässige Wirtschaftsvorteile zu Lasten anderer Mitgliedsstaaten zu schaffen.

Für die Feststellung der Unzulässigkeit einer Beihilfe ist das Durchführungsverbot des Art. 93 EGV unmittelbar anwendbar. Art. 92 EGV dient als rechtlicher Maßstab, der die Tatbestände normiert, nach denen die von den Mitgliedsstaaten gewährten Beihilfen unzulässig sind.

Auf Antrag eines Mitgliedsstaates kann die Kommission gem. Art. 93 II EGV bestimmte Beihilfen zulassen, wenn außergewöhnliche Umstände eine solche Entscheidung rechtfertigen. Im Fall der in Ostdeutschland gewährten Beihilfen hat sie im Herbst 1991 folgende Entscheidung getroffen:

Bürgschaften, Kredite und Kapitalzuführungen können Beihilfeelemente enthalten, sie sind aber mit dem gemeinsamen Markt ver-

einbar. Im Rahmen der Unternehmensprivatisierung akzeptiert die Kommission bei einem Kaufinteressent den zwischen der Treuhandanstalt und dem Käufer ausgehandelten Preis. Bei Verkäufen jedoch, bei denen mehrere Kaufinteressenten existieren, die Treuhand zum Minderpreis aber an den verkauft, der zusätzliche Arbeitsplätze schafft, sieht die Kommission die Gewährleistung einer Beihilfe. Begründet wird dies mit der Bemerkung, Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik seien üblicherweise staatliche und nicht private Aufgaben. Generell genehmigt die Kommission aber die überwiegende Mehrzahl von Unternehmensverkäufen, auch wenn sie Beihilfeelemente enthalten.

Bei Verkäufen in den als sensibel geltenden Sektoren Stahl, Schiffbau, Kraftfahrzeuge und Chemiefaser besteht die Kommission auf eine Notifizierung der Förderungen gem. Art. 93 III EGV.

Bei der Inanspruchnahme bereits bestehender Beihilfeprogramme wie der „Regionalförderung“ nach der Gemeinschaftsaufgabe gem. Art. 91 a I Nr. 2 GG zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur oder eines erhöhten Kreditrahmens für die Treuhandanstalt soll eine normale Anwendung der Beihilfevorschriften stattfinden.

2. Ergebnis und Auswertung der in Ostdeutschland gewährten Subventionen

Die meisten Förderungen haben in den Bereichen Metallerzeugung und Metallverarbeitung stattgefunden, gefolgt von den Wirtschaftszweigen Chemie-Industrie/ Mineralölverarbeitung, dem Papier- und Druckgewerbe und dem Gewerbe Glas, Keramik, Steine und Erden. Nach Betriebsgrößen differenziert, wurden die Fördermittel etwa zu 85% in Betrieben mit weniger als 200 Arbeitsplätzen eingesetzt. Betriebe mit mehr als 1000 Arbeitsplät-

zen erhielten demgegenüber nur ca. 3,6% der Fördermittel.

Durch die Schaffung und Sicherung von rd. 3,4 Mio. Arbeitsplätzen und die Ermöglichung von etwa 300.000 Existenzgründungen haben die an ostdeutsche Unternehmen gewährten Subventionen wohl zum Aufbau einer leistungsfähigen Wirtschaft in den neuen Bundesländern beigetragen. Nach dem Jahresgutachten 1996 des Sachverständigenrates („5 Weisen“) bedürfen die neuen Bundesländer zwar weiterhin erheblicher finanzieller Unterstützung, jedoch könnten sich die Erwartungen verfestigen, daß die unternehmerische Tätigkeit auch in Zukunft von staatlicher Seite aus unterstützt würde. Die erwünschte Eigenständigkeit der Unternehmen beim Wirtschaften würde so eher gehemmt als gefördert. Bezüglich der europäischen Fördermittel sollte die für 1999 geplante Neuordnung der Mittelvergabe aufgrund des voraussichtlichen Beitrittes einiger osteuropäischer Länder bedacht werden.

III. Exkurs: Wirtschaftsförderungsprogramme für Osteuropa, insbesondere für Lettland

Mit dem Ziel den Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa zu unterstützen, haben sowohl die Bundesrepublik Deutschland, die Bundesländer als auch die Europäische Union Wirtschaftsförderungsprogramme für diese Länder entwickelt.

Da die Leistung von staatlichen Subventionen für den Aufbau der Wirtschaft in Lettland nur sehr geringe Bedeutung hat, mögen einige dieser Programme darauf ausgerichtet sein, wenn auch mit anderen Mitteln, eine ähnliche Funktion erfüllen. Zugleich bleibt eben die Feststellung, daß die neuen Bundesländer aufgrund der Besonderheit der Wiederverei-

nigung von Subventionsleistungen des Bundesstaates profitieren können, während Lettland zum größten Teil auf internationale Wirtschaftsförderungsprogramme zurückgreift.

1. Das TRANSFORM - Beratungsprogramm der Bundesrepublik Deutschland

Seit 1994 führt die Bundesrepublik Deutschland das „TRANSFORM“ - Programm in dem sogenannten „Reformgürtel“ durch, der die elf Staaten Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rußland, Slowakei, Tschechische Republik, Ukraine, Ungarn und Weißrußland umfaßt.

Ziel des Programmes ist

- die Beratung zur Umstrukturierung und Privatisierung von Unternehmen,
- die Unterstützung beim Aufbau mittelständischer Strukturen
- und die Beratung zur Schaffung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen.

Das alles soll dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ folgen, d.h. auf lange Sicht sollen die genannten Ziele von den jeweiligen Ländern selbstständig erreicht werden.

Schwerpunkt des TRANSFORM-Programmes '95 in Lettland war die Beratung des Unternehmens- und Agrarsektors und der lettischen Regierung in Zusammenarbeit mit lettischen Privatisierungsagenturen.

Schwerpunkt des TRANSFORM-Programmes '96 in Lettland war die EU-Integration Lettlands und weiterhin die Privatisierungs- und Unternehmensberatung. Im Rahmen der EU-Integration wurden Beratungsmaßnahmen zur Umsetzung der Weißbuch-Empfehlungen durchgeführt. Durch Mitgestaltung der Gesetzgebung zur Privatisierung und Schulungsmaßnahmen für Mitarbeiter der letti-

schen Privatisierungsagentur wurde 1996 die weitere Privatisierung von Industrieunternehmen über internationale Ausschreibungen unterstützt. Im Rahmen der Unternehmensberatung wurde ein Consultingprogramm für die holzverarbeitende Industrie durchgeführt und der sog. „Integrierte Beratungsdienst“ für kleine und mittelständische Unternehmen angeboten. Weiterhin wurden Projekte des Meß- und Normsicherungswesen zur Anpassung des lettischen Normwesens an europäische und internationale Standards fortgesetzt und der Aufbau von Handels- und Handwerkskammern unterstützt. Im Agrarsektor fand eine Beratung des Landwirtschaftsministeriums und eine Umgestaltung des Unterrichts in vier Fachhochschulen. Im Bereich von Umwelt und Forschung fand eine Rechtsberatung statt. Schließlich werden Fach- und Führungskräfte in Wirtschaft und Verwaltung weitergebildet und es findet eine sozialpolitische Beratung zur Arbeitsmarktpolitik und Sozialversicherung statt.

Zur Auswertung und Beurteilung des TRANSFORM-Programmes kann hier nur gesagt werden, daß eine parallele Beratung von Verbänden und Betrieben, staatlicher Stellen und in der Ausbildung sich aus lettischer Sicht als geeignet erwiesen hat.

2. Internationale Förderprogramme

a) Das PHARE-Programm der EU

Die Beratungsmaßnahmen des PHARE-Programmes konzentrieren sich im Zeitraum 1995-1999 auf die EU-Integration, die Umsetzung beschäftigungswirksamer Maßnahmen und den Abbau regionaler Unterschiede.

Förderbereiche der Phareprogramme sind die Beratungen zur Privatisierung und Entwicklung kleiner und mittelständischer Unternehmen, die Handels- und Investitionsförderung und die Beratung im Banksektor. Weiterhin

werden Mittel für das Steuer- und Zollwesen, den Aufbau eines sozialen Sicherungssystems sowie Ausbildungsmaßnahmen aufgewandt.

1996 stellte die EU für diese Maßnahmen einen Betrag von rd. 32 Mio Euro zur Verfügung.

b) EU-Aufbauhilfen

Aufbauhilfen der „Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung“ (EWBE), insbesondere investitionsvorbereitende Studien, die Förderung des privaten Unternehmenssektors und die Unterstützung von Finanzinvestitionen.

c) Weltbank und Internationaler Währungsfonds

Unterstützungen wird Osteuropa auch von der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds gewährt.

G. KREDITSICHERUNGSRECHT UND INSOLVENZ

Die folgenden Ausführungen widmen sich dem „Sorgenkind“ eines jeden Investors. Was passiert, wenn der erwünschte Erfolg, die erhoffte Gegenleistung ausbleibt? Was, wenn der Geschäftspartner gänzlich insolvent wird? Wie kann man für solche und ähnlich gelagerte Fälle sinnvolle Vorsorge treffen?

Diese Problemfelder werden im Folgenden im Rahmen einer Darstellung des deutschen und lettischen Kreditsicherungsrechts und Insolvenzrechts behandelt. In zeitlicher Abfolge des möglichen Auftretens einzelner Fragen, werden zunächst verschiedene Arten der Sicherung von Krediten aufgezeigt, gefolgt von dem Themenkreis der Insolvenz. Jeweils soll in diesem Rahmen nur auf die Besonderheiten, augenfällige Unterschiede zwischen deutschem (bestehenden und zukünftigen) und lettischem Recht, hingewiesen werden.

I. Kreditsicherungsrecht

Kreditsicherheiten sind rechtliche Institutionen, die das Ziel haben, eine Forderung zu sichern. Die Sicherung liegt darin, daß der Gläubiger auf die Sicherheit zurückgreifen kann, wenn der Schuldner seiner Verpflichtung zuwider nicht leistet, so daß der Rückgriff auf die Sicherheit an die Stelle der Leistung des Schuldners tritt und auf diese Weise doch noch zur Befriedigung des Gläubigers führt. Das Maß der Kreditsicherung ist der Kredit. Der Kreditgeber soll, wenn er sich an die Kreditsicherheit hält, nicht mehr bekommen, als die vom Kreditnehmer zu erbringende Leistung ausmacht. Der Investor kann dabei sowohl Kreditgeber als auch Kreditnehmer sein. Um sich dem Recht der Kreditsicherung, insbesondere im Zusammenhang mit dem weiten Feld der Insolvenz, zu nähern, bedarf es zunächst eines Blickes auf den rechtlichen wie wirtschaftlichen Hintergrund der Materie.

I. Sicherungsbedürfnis

Einen Kredit zu geben besteht regelmäßig in der Hingabe von Geld, auch wenn gemäß § 607 BGB bzw. Art. 1944 Zivilgesetzbuch Lettlands (CL) ein Darlehen nicht auf die Hingabe von Geld beschränkt ist. Doch sorgt insbesondere die fehlende, bzw. konstant schwindende Eigenkapitalquote von Wirtschaftsunternehmen für einen stetig steigenden Bedarf an Fremdmitteln. Im Falle des (Wieder-) Aufbaus eines ganzen Wirtschaftssystems stehen Fremdmittel an vorderster Stelle. Folglich werden besonders in der Wirtschaft zahlreiche hohe Geldkredite angestrebt und gewährt, wobei das (Zurück-) Erhalten des Geschuldeten für den kreditierenden Gläubiger oftmals selbst existenzentscheidend ist. Wie schon eingangs vereinfacht gesagt, läßt sich der Kreditgeber deshalb Rechte ein-

räumen, die neben seinem Anspruch auf Leistung stehen, um seinen Anspruch zu sichern. Doch worin gründet sich das Bedürfnis, besondere Sicherheiten vom Schuldner zu verlangen? Konkret, wogegen will man sich absichern? Hat der Kreditgeber keinerlei Zweifel, daß sich der Kreditnehmer vertragstreu verhalten wird, braucht er keine Sicherheit. Das Fordern von Sicherheiten könnte folglich als Ausdruck eines Mißtrauens gedeutet werden, nämlich Mißtrauen in die Solvenz des Kreditnehmer, die Sorge vor dessen wirtschaftlicher Krise. („Kredit“ kommt von lat. *credere*, vertrauen bzw. glauben). Und tatsächlich ist das sog. „Wartezeitrisiko“ ein entscheidender Faktor bei jedem Kredit. Das Risiko liegt darin, daß in der Zeit zwischen Leistung und Gegenleistung einiges geschehen kann, was die Erfüllung der Verpflichtung vereitelt oder erschwert. Die das Risiko aufwerfenden Geschehnisse können sowohl faktischer als auch rechtlicher Natur sein. Faktisch die Erfüllung vereiteln kann vor allem das Verschwinden des Schuldners. Dabei kommen zwei Formen in Frage: der Schuldner könnte versterben oder sich absetzen. Im ersten Fall ist von den jeweiligen Gesetzen Vorsorge getroffen, § 1967 BGB und Art. 1590 CL bestimmen, daß dem Gläubiger in Gestalt des Erben der Schuldner erhalten bleibt. Beim wichtigsten Konkursgrund in ganz Europa im Mittelalter und in der Frühneuzeit, dem Untertauchen des Schuldners, hilft dem Gläubiger dagegen nur noch der Rückgriff auf noch vorhandene Vermögensgegenstände. Inzwischen kann die Flucht des persönlichen Schuldners wohl vernachlässigt werden. Jedoch gibt es heute eine moderne Form des Verschwindens von großer praktischer Bedeutung bei juristischen Personen, nämlich deren Auflösung, vornehmlich aufgrund eines Insolvenzverfahrens.

Rechtliche Gründe für die Nichterbringung der Leistung kann die gewandelte Rechtsansicht des Schuldners, oder dessen Unfähigkeit zu leisten sein. Im ersten Fall ist der Gläubiger auf einen Titel als Zwangsvollstreckungsvoraussetzung angewiesen, das heißt im Zweifel muß prozessiert werden. Ein Prozeß hilft dem Gläubiger dort nicht weiter, wo eine Vermögensverschlechterung des Schuldners zur Unfähigkeit führt, die Leistung überhaupt noch erbringen zu können. Sprich bei seiner Insolvenz, denn im Falle der Eröffnung des Insolvenzverfahrens darf der Schuldner an seinen Gläubiger nicht mehr leisten, selbst dann nicht, wenn er es wollte und im Einzelfall auch könnte.

Daraus folgt, daß das entscheidende Sicherungsbedürfnis sich aus dem Risiko einer Insolvenz des Schuldners herleitet. Dies wird anschaulich, wenn man sich das Zusammenspiel von Sicherungsrecht und Insolvenzverfahren dem Grunde nach verdeutlicht.

2. *Verhältnis von Kreditsicherung und Insolvenz*

Die beiden hier behandelten Insolvenzverfahren stimmen in den zwei wesentlichen Grundsätzen überein. Einmal, daß alle Forderungen der Gläubiger in Geld umgerechnet werden und zweitens, daß alle Gläubiger gleich zu behandeln sind, das heißt, alle Gläubiger den gleichen Verlust (prozentual) zu erleiden haben. So wird das Vermögen des Schuldners von einer neutralen Person, durch Veräußerung an Dritte, zu Geld gemacht („Versilberung“), alsdann anteilig und gleichmäßig an die Gläubiger verteilt.

Das Problem hierbei liegt darin, daß das Schuldnervermögen meist sehr schmal ist (immerhin ist er ja insolvent). Das führt dazu, daß in diesen Fällen der einzelne Gläubiger nur zu einem geringen Bruchteil seiner ursprünglichen Forderung Befriedigung erlangt.

Seit 1982 beträgt die Quote in Deutschland statistisch gesehen weniger als 3% der Forderung, in Lettland findet man eine vergleichbare Situation vor. Davon sind aber nur diejenigen Gläubiger betroffen, die kein „Vorzugsrecht“ genießen und alleine auf das Schuldnervermögen zurückgreifen können. Vorzugsrechte sind Rechte, die einen speziellen Vermögensgegenstand vom Schuldnervermögen abtrennen, bevor mit dem „Versilbern“ begonnen wird. Die andere Möglichkeit besteht im Ausweichen auf eine andere Haftungsmasse. Der Gläubiger läßt sich Zugriff auf ein weiteres Vermögen, neben dem des Schuldners, verschaffen, da die Versilberung nur das schuldnerische Vermögen betrifft (vgl. § 1 Konkursordnung (KO), bzw. Art. 64, 65 Insolvenzgesetz Lettlands (InsG-LV)).

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, worauf heute Kreditsicherung im Wesentlichen hinausläuft. Der Gläubiger will sich Rechte und Möglichkeiten sichern, die ihn im Falle der Insolvenz davor bewahren mit den anderen Gläubigern seines Schuldners „teilen“ zu müssen, da dies regelmäßig nicht in erheblichem Maße zu seiner Befriedigung führt. Dies ist nur möglich durch Rechtspositionen, die vom persönlichen Vermögen des Schuldners unabhängig machen.

3. Gegenseitige Interessen

Für den Investor als Gläubiger interessant, bietet das Kreditsicherungsrecht folglich Möglichkeiten, sich gegen das Risiko einer Insolvenz des Kreditnehmers abzusichern. Allein diese Sicht wird der Materie jedoch nicht gerecht. Denn auch der Investor als Kreditnehmer, also Schuldner, wird die Verwirklichung seiner Interessen im Kreditsicherungsrecht suchen. Üblicherweise ziehen beide Seiten aus dem Geschäft Nutzen, so daß auch die Interessen beider Seiten grundsätzlich gleichrangig zu bewerten sind. Das

Schuldnerinteresse ist darauf gerichtet, den wirtschaftlichen Handlungsspielraum nicht allzu sehr zu schmälern und die gewährte Sicherheit möglichst an die von ihm geschuldete Forderung zu koppeln, so daß mit seiner Leistung zugleich die Sicherheit beseitigt wird (Akzessorität). Wie diese Interessen im Konkreten verfolgt werden, wird im Folgenden näher dargestellt.

Innerhalb des gesetzlichen Rahmens der §§ 138 und 826 BGB, bzw. Art. 1592 und Art. 1635 CL (sittenwidriges Rechtsgeschäft, vorsätzliche sittenwidrige Schädigung) ist es dabei zumeist eine Frage der wirtschaftlichen Machtverhältnisse, welche Interessen sich im Einzelfall durchsetzen können.

4. Kreditsicherungsarten

Lettisches und deutsches Kreditsicherungsrecht sind weitestgehend identisch, auf die wesentlichen Abweichungen soll im Folgenden hingewiesen werden.

In den Gesetzen geregelte Typen von Kreditsicherheiten sind die Bürgschaft, die Pfandrechte, und der (einfache) Eigentumsvorbehalt. Daneben haben sich kautelarisch eine Anzahl weiterer Sicherungsrechte entwickelt, um besonders den Anforderungen des Wirtschaftslebens und dem gegenseitigen Interesse gerecht zu werden. Da der Einteilung, in gesetzlichen oder kautelarischen Ursprung, in der Praxis keinerlei Bedeutung zukommt, wird im Folgenden zwischen den zwei Sicherungsarten unterschieden, die tatsächlich Unterschiede begründen: den Personalsicherheiten zum einen, der Reservierung von Gegenständen zum anderen.

a) Personalsicherheiten

Die Personalsicherheiten zeichnen sich dadurch aus, daß der Gläubiger einen zusätzlichen Schuldner erhält. Infolge dessen kann er

auf zwei Schuldner, das heißt auf eine erweiterte Haftungsmasse zurückgreifen.

Der Prototyp ist die Bürgschaft. Gemäß § 765 BGB, bzw. Art.1692 CL verpflichtet sich der Bürge gegenüber dem Gläubiger eines Dritten, für die Erfüllung der Verbindlichkeit des Dritten einzustehen, also anstelle des Dritten (Hauptschuldner) zu erfüllen. Beide Rechtsordnungen gehen dabei von einer gewissen „Schutzbedürftigkeit“ des Bürgen aus, er soll durch ein Schriftformerfordernis vor übereilten Entschlüssen gewahrt werden. Gemäß Art. 1695 CL erstreckt sich dieses auf den gesamten Bürgschaftsvertrag, hingegen bedarf nach § 766 BGB allein die Bürgschaftserklärung des sich Verpflichtenden der Schriftform. In Lettland bedarf die wirksame Entstehung eines Bürgschaftsvertrages zum Teil der Beachtung weiterer besonderer Gesetze, so des „Gesetzes über Krediteinrichtungen vom 5. Oktober 1995“. Nach Art. 56 dieses Gesetzes muß etwa eine von einer Bank erteilte Bürgschaft bei der Zentralbank Lettlands angemeldet werden. Andererseits bestehen keine Ausnahmetatbestände, wie etwa § 350 HGB der das Schriftformerfordernis bei einer Bürgschaft als Handelsgeschäft entfallenläßt.

Weitere Personalsicherheiten sind die Schuldmitübernahme/Schuldbeitritt, sowie die Garantie, letztlich kann hierzu auch die sog. Patronatserklärung gezählt werden.

b) Kreditsicherung durch Reservierung eines Gegenstandes

Dieser Art von Sicherheiten liegt zugrunde, daß dem kreditierenden Gläubiger konkrete Vermögensgegenstände dinglich zugewiesen werden. Durch die dingliche Zuweisung entstehen die Vorzugsrechte. Tritt der Fall ein, daß der Kreditgeber auf die Sicherheit zurückgreifen muß, befriedigt er sich aus den ihm eingeräumten Rechten und ist folglich nicht mehr auf das Vermögen seines Schuld-

ners oder eines Dritten angewiesen. Es wird in beiden Rechtssystemen zwischen Mobiliar- und Immobiliarsicherheiten unterschieden.

aa. Mobiliarpfandrecht

Der Prototyp der Sicherheiten an beweglichen Sachen ist das Pfandrecht (Mobiliarpfandrecht), auch wenn dessen praktische Bedeutung heute eher gering ist.

Das Pfandrecht ist ein das Eigentum überlagerndes, beschränktes dingliches Recht, indem aus der umfassenden Herrschaftsbefugnis des Eigentümers (vgl. § 903 BGB, bzw. Art. 927 CL) eine Befugnis abgespalten und auf den Pfanderwerber übertragen wird. Die Übertragung ist eine Verfügung über die Sache. Die Befugnis gibt dem Gläubiger das Recht, den Pfandgegenstand zu verwerten, also grundsätzlich zu veräußern (Art. 1319 CL, bzw. §§ 1228 I, 1233 I BGB). Aus dem Erlös wird der Pfandrechtsgläubiger befriedigt und die gesicherte Forderung erlischt, Art. 1314 CL bzw. § 1247 S.1 BGB. Wie die Bürgschaft ist das Mobiliarpfandrecht akzessorisch zur gesicherten Forderung und erlischt auch mit ihr, Art. 1309 CL, bzw. § 1252 BGB.

Entgegen der starren Regelung des § 1253 I BGB, welcher die Nutzung des Pfandes durch den Sicherungsgeber ausschließt und damit im Wirtschaftsverkehr dem „Faustpfandrecht“ den nutzbaren Boden entzieht, findet derzeit in Lettland jedenfalls eine Diskussion über die Einführung eines allgemeinen sog. „Pfandbuches“ statt. Dadurch könnten die umfassend ausgestalteten Normen zum Pfandrecht wieder an Bedeutung gewinnen, wenn die Rückgabe einer Sache nicht mehr deren Bestimmung als Pfand entgegenstünde und eine dem Immobiliarsachenrecht ähnliche Publizität die Rechtsverkehrssicherheit wahren würde. Für zwei Spezialfälle gibt es bereits heute ein solches „Pfandbuch“, das Schiffsregister und das Autoregister, in denen

das Verwertungsrecht unter öffentlicher Aufsicht eingetragen wird.

Weitere Mobiliarsicherheiten mit weit größerer Bedeutung in der Praxis sind die Sicherungsübereignung, Sicherungszession, (einfacher)/verlängerter/erweiterter Eigentumsvorbehalt. Hierzu läßt sich feststellen, daß einige kautelarisch entwickelte Sicherungsmethoden (etwa der erweiterte Eigentumsvorbehalt aber auch die Garantie) in Lettland noch nicht erprobt sind, bzw. zwar praktiziert werden, doch deren endgültige Billigung durch die Rechtsprechung noch aussteht.

bb. Immobiliarpfandrecht

Immobiliarpfandrechte stellen eine dingliche Belastung des Grundstücks des Sicherungsgebers mit einem Verwertungsrecht des Gläubigers dar. Sie werden auch Grundpfandrechte genannt und sind in Lettland wie in Deutschland die akzessorische Hypothek (Art. 1367 CL und § 1113 BGB). Hingegen sieht das CL keine Sicherungsmöglichkeit wie die der (nicht akzessorischen) Grundschuld (§ 1191 BGB) und ihre verschiedenen Ausprägungen vor. Auch hinsichtlich der Hypothek ergeben sich Unterschiede, so ist im lettischen Recht die in Deutschland gewöhnliche Verkehrshypothek als Briefhypothek nicht bekannt. Es gründet sich wohl in der erhöhten Schutzwürdigkeit der Grundstückseigentümer, die der lettische Gesetzgeber sah, daß diese Sicherungsformen keinen Einzug in das CL fanden. So ist etwa der formlose Austausch der gesicherten Forderung nicht möglich, es bleibt bei dem „umständlicheren“ Weg über § 1180 BGB, und es ist auch kein Auseinanderfallen von Forderung und Sicherheit denkbar. Unbeachtet dieser Abweichung, kann festgestellt werden, daß ein Grundpfandrecht, also die dingliche Belastung eines Grundstücks mit einem Verwertungsrecht aus den oben genannten Gründen, in Lettland und Deutschland wie überall, in aller Regel die erfolgs-

versprechenste Sicherheit für den Gläubiger ist.

cc. Voraussetzungen für Grundpfandrechte

Neben den tatsächlichen und rechtlichen Problemen die in Lettland noch bestehen bezüglich der Durchsetzbarkeit von Ansprüchen, auch aus Sicherungsabreden, sind Grundvoraussetzungen eines funktionierenden Grundpfandrechtssystems von wirtschaftlicher Bedeutung, das Vorhandensein von genügend privatem Grund und Boden, sowie Sicherheit hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse.

Auf die Überwindung der sowjetisch-sozialistischen Bodenordnung (eine Maxime davon bestand im „Volkseigentum“ am Boden, in Abwehr von Machtstrukturen, die durch Individualeigentum daran entstehen können) zielen in Lettland verschiedene Gesetze ab, die Eigentumserwerb an Boden unter bestimmten Voraussetzungen zulassen und teilweise auch zu fördern versuchen. Im einzelnen finden sich Vorschriften in den Gesetzen über die Bodenprivatisierung auf dem Lande und über die Bodenreform in den Städten. Die ersten Gesetze davon stammen von 1991 und haben seit dem zahlreiche Änderungen erfahren, in denen sich eine zunehmende Öffnung des Kreises von Rechtssubjekten die Bodeneigentum begründen dürfen verfolgen läßt. Die jüngste Verordnung, die die Privatisierung des Bodens in den Städten betrifft, vom 13.1.1997 soll insofern beispielhaft herangezogen werden. (Auch wenn über ihr als Kabinettsgesetz noch das Damoklesschwert des Art. 81 der lettischen Verfassung schwebt). Danach können sämtliche Staatsbürger, der Staat selber sowie die Kommunen und eingetragene Kapitalgesellschaften, deren Gesellschaftsanteile mehrheitlich bei Staatsbürgern, beim Staat oder Kommunen liegen, Eigentum erwerben. Ebenso wie Kapitalgesellschaften mit ausländischen Mehrheitsbeteiligungen, wenn die Gesellschafter (natür-

liche oder juristische Personen) aus Staaten stammen, die ein Abkommen über Förderung und Schutz von Investitionen mit Lettland geschlossen haben. Ein solches ist letztes Jahr vom Bundestag und der Saeima ratifiziert worden. Weiterhin öffentliche Aktiengesellschaften und registrierte Religionsgemeinschaften, die schon mindestens drei Jahre tätig sind. Andere natürliche und juristische Personen können nur unter eingeschränkten Voraussetzungen Boden erwerben, wie etwa: nicht nahe der Staatsgrenze oder an keinem der Forstwirtschaft zugewiesenen Boden (in diesem Zusammenhang sei auch nochmal auf die entstehende Sonderwirtschaftszone in Liepaja hingewiesen). Probleme ergeben sich noch aus Mängeln in der Regelung des Verfahrens und auch Rechtsfolgen für Verstöße sind oftmals nicht normiert. Selbst eine Gerichtsbarkeit liegt teils im Unklaren. Dennoch erlaubt das vorgestellte Gesetz, Grundeigentum zu erwerben und dies einem weiten Kreis von Personen, wie man sieht unter bestimmten Voraussetzungen auch ausländischen Interessenten, was bezüglich der Investitionen von großer Bedeutung ist. Damit ist eine der wesentlichen rechtlichen Grundvoraussetzungen für die Entstehung eines funktionierenden System der Grundpfandrechte zur Investitionsabsicherung gegeben.

Betreffs der sicheren Eigentumsverhältnisse, ohne die eine Belastung des Grundstücks ausscheidet, stößt man auf ein weiteres Relikt aus der Sowjetzeit, das Gebäudeeigentum. Aufgrund der Verstaatlichung von Grund und Boden, aber nicht ausnahmslos auch der Gebäude und selbst der Möglichkeit in der Folgezeit noch selbständigen Gebäudeeigentum zu begründen, ergeben sich große Probleme bei der Bewertung eines einzelnen Gebäudes bzw. bebauten Grundstücks und Unsicherheiten hinsichtlich möglicher Ansprüche des weitem Rechtsinhabers. Dem entgegen zu

wirken, wurde 1993 im Zuge der Erneuerung des Privatrechts, „die Immobilie“ wieder vereint. Art. 968 CL stellt fest, daß ein fest mit dem Boden verbundenes Haus Bestandteil des Bodens ist. Praktikable Übergangsregelungen waren damit aber noch nicht gefunden, auch die Gesetze zur Denationalisation, Privatisierung und Erneuerung des Bodeneigentums haben keine befriedigende oder umfassende Lösung diesbezüglich gebracht.

II. Insolvenzrecht

In Deutschland haben die Insolvenz betreffende Normen in eine Vielzahl von Gesetzen Einzug gefunden, grundsätzlich ist diese Materie jedoch in der Konkursordnung (KO) und der Vergleichsordnung (VerglO) der alten Länder, daneben in der Gesamtvollstreckungsordnung (GesO) der neuen Länder geregelt. Beachtenswert ist dabei auch heute schon die Insolvenzordnung (InsO), die alle drei Gesetze 1999 in Gesamt-Deutschland ablösen soll. Auch in Lettland gibt es die Insolvenz betreffend kein abschließendes Gesetz, die zentrale Norm stellt jedoch das Gesetz über die Insolvenz von Unternehmen und Gesellschaften vom 12.9.1996 dar (InsG-LV). Gemeinsam ist beiden Rechtsordnungen wie eingangs dargestellt der Zweck des Insolvenzrechts, Verfahren zur Verfügung zu stellen, durch die im Wege der Gesamtvollstreckung in ein zur Gläubigerbefriedigung unzureichendes Schuldnervermögen dieses zunächst so gut wie möglich aufgestockt und dann entweder im Interesse der Gläubiger saniert oder zur gleichmäßigen Gläubigerbefriedigung verwertet werden kann.

So sind diese drei Verfahren auch grundsätzlich vergleichbar. Besonders interessant ist, daß das InsG-LV neben aller Nähe zur KO, Elemente der GesO trägt und Wertungen der zukünftigen InsO schon verwirklicht hat.

Etwa am Erfordernis des Konkursgrundes ist dies sehr anschaulich. Die KO kennt nur die Zahlungsunfähigkeit, und/oder Überschuldung (nur bei juristischen Personen) als Konkursgrund. Zahlungsunfähigkeit ist das auf Mangel von Zahlungsmitteln beruhende Unvermögen des Schuldners, ernsthaft eingeforderte Schulden im wesentlichen zu berichtigen. Überschuldung liegt vor, wenn das Vermögen nicht mehr die Verbindlichkeiten deckt. Neben diesen beiden Gründen anerkennt das InsG-LV als Konkursgrund auch: „bewiesene Umstände“, die darauf schließen lassen, daß der Schuldner nicht erfüllen können wird. Diese Umstände sind exemplarisch aufgeführt, es gehört etwa die eingetretene Zahlungsunfähigkeit von Schuldern dazu, von denen der hier betroffene Schuldner abhängig ist. Das heißt, es findet eine zeitliche Vorverlagerung der Eröffnung des Verfahrens statt. Dies ist insofern günstig für alle Beteiligten, da zu einem früheren Zeitpunkt gewöhnlich die verteilbare Masse noch größer ist. Diesen Umstand hat auch der deutsche Gesetzgeber erkannt und in die zukünftige InsO in Form der „drohenden Zahlungsunfähigkeit“ aufgenommen. Ein wesentlicher Unterschied besteht jedoch insoweit, als nach lettischem Recht der besagte Umstand vom Gläubiger zur Konkurseröffnung bewiesen werden muß, nach der InsO hingegen der Schuldner wegen drohender Zahlungsunfähigkeit den Antrag auf Eröffnung des Verfahrens stellen kann.

Ein weiteres Beispiel ist die Gläubigerversammlung. Die absonderungsberechtigten Gläubiger, also solche mit Vorzugsrechten, sollen nach der InsO stärker einbezogen werden, und mehr Rechte wie Pflichten erhalten. Auch dies sieht das InsG-LV vor, jedenfalls wenn ein Sanierungsplan beschlossen ist.

H. INVESTITIONSSCHUTZ UND INVESTITIONSFÖRDERUNG AUFGRUND INTERNATIONALER REGELUNGEN

Eine vertragliche verbindliche Regelung von Investitionen auf globaler Ebene existiert bislang nicht und steht auch nicht in Aussicht, da die Bestimmung der Bedingungen unter denen ausländische Investoren in einem Gaststaat tätig werden dürfen, in den Kernbereich der staatlichen Souveränität fällt. Insbesondere die widerstreitenden Interessen der kapital-exportierenden Länder und der Entwicklungsländer lassen es unwahrscheinlich erscheinen, daß eine globale Regelung in absehbarer Zeit überhaupt angenommen wird.

Eine umfassende Regelung ist allenfalls in den Richtlinien der OECD von 1976, in dem Entwurf des UN *Code of Conduct on Transnational Corporations* in seiner letzten Fassung von 1990 und in den Richtlinien der Weltbank von 1992 zu finden. Keines dieser Regelungswerke hat rechtsverbindliche Wirkung, einzig die Richtlinien der Weltbank von 1992 können im Zusammenspiel mit der Tätigkeit der *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) einen gewissen Einfluß auf die nationalen Regelungen über die Behandlung ausländischer Investitionen entfalten. Die *World Bank Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency* von 1985 hat das erste multilaterale System für die Versicherung ausländischer Investitionen gegen bestimmte politische Risiken in dem Gaststaat geschaffen. Zudem steht die MIGA insbesondere den Entwicklungsländern bei der Entwicklung ihrer Gesetzgebung beratend zur Seite.

Unter den Versicherungsschutz fallen Investoren aus den Mitgliedsstaaten der MIGA, seien sie natürliche oder juristische Personen. Zu-

dem darf der Investor nicht ein Staatsangehöriger des Gaststaates sein. Die Investition muß in einem der in Liste A der Convention aufgelisteten Ländern getätigt worden sein. Zudem wird ein Garantievertrag nur ausgegeben, wenn der Gaststaat dem im konkreten Fall noch einmal zugestimmt hat. Wichtiger ist jedoch, daß gem. Art. 12 d der MIGA Convention ein Garantievertrag auch nur ausgegeben wird, wenn der Gaststaat selbst für einen ausreichenden Schutz ausländischer Investitionen gesorgt hat. Gem. Art 12 d wird ein angemessener Schutz dann vorliegen, wenn die Investition aufgrund eines bilateralen Investitionsschutzabkommen zwischen dem Gast- und dem Heimatstaat geschützt ist oder ansonsten aufgrund der nationalen Gesetzgebung des Gaststaates und ihrer Anwendung in der Praxis ein ausreichender Schutz der Kapitalanlage gewährleistet scheint. Diese Einschätzung ist durch die MIGA zu treffen. In diesem Zusammenhang sind die Richtlinien der Weltbank von 1992 zu sehen: sie geben ein ungefähres Bild der Erwartungen, die auf internationaler Ebene an Investitionsschutz gestellt werden und bieten einen Ausgangspunkt für die Verhandlungen der MIGA mit einzelnen Gaststaaten, wenn diese ein Abkommen als Vorbedingung für eine Garantie durch die MIGA schließen. Dieser Förderungsmechanismus kann zu einer allmählichen teilweisen Vereinheitlichung der bilateralen Investitionsschutzverträge und der nationalen Investitionsgesetzgebung führen. Auf internationaler Ebene wird mangels globaler Regelung und trotz einiger regionaler Systeme Investitionsschutz somit zum größten Teil durch ein System bilateralen Investitionsschutzabkommen gewährleistet. Dies hat den Vorteil, daß der Gaststaat sich immer nur gegenüber einem Heimatstaat zur Einhaltung bestimmter Regelungen verpflichtet, ohne sich die Möglichkeit zu nehmen, seine Ver-

handlungsposition gegenüber anderen potentiellen Heimatstaaten auszuspielen. Auch mag der Gaststaat angesichts für ihn essentieller Investitionen aus einem bestimmten Heimatstaat eher gewillt sein, in dem betreffenden bilateralen Investitionsschutzabkommen Zugeständnisse zu machen. Die Bereitschaft zum Abschluß bilateraler Abkommen mag dadurch gefördert werden, daß ansonsten dem potentiellen Investor durch seinen Heimatstaat gestellte Versicherungen zum Schutz gegen politische Risiken im Gaststaat versagt werden und dieses ihn von der geplanten Investition abhält. Wie oben festgestellt, spielt dieser Aspekt insbesondere im Rahmen der Tätigkeit der MIGA eine wichtige Rolle.

I. Das Europa-Abkommen

Das Europa-Abkommen vom 12. Juni 1995 zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedsstaaten einerseits und der Republik Lettland andererseits (Gesetz zu dem Abkommen vom 12. Oktober 1996), BGBl. II 1996, 1879 Das Assoziierungsabkommen mit Lettland gehört in die Reihe sogenannter Europa-Abkommen mit ehemaligen Ostblockstaaten. Es handelt sich dabei nicht um rein wirtschaftliche Abkommen, sondern um gemischte Abkommen, die auch Bestimmungen über einen politischen Dialog enthalten. Dabei weisen diese Europa-Abkommen alle eine identische Struktur auf. Im einzelnen handelt es sich aber um bilaterale Vereinbarungen zwischen der EG und dem jeweiligen Partnerland, wobei oft genug nicht nur der Wortlaut sondern auch der Inhalt der Bestimmungen in den einzelnen Abkommen voneinander abweichen, insbesondere in den Regelungen des handelspolitischen Teils, beim Regime für ausländische Investitionen und beim Zahlungsverkehr.

In Abs. 13 der Präambel des lettischen Assoziierungsabkommens wird ausdrücklich die Bedeutung des Abkommens für die Entwicklung von Investitionen angesprochen.

Das Abkommen verpflichtet zur schrittweisen Angleichung des lettischen Rechts an die Gemeinschaftsrechtsordnung in fast allen Bereichen des Wirtschaftslebens. Im Rahmen des freien Warenverkehrs ist die schrittweise Errichtung einer Freihandelszone vorgesehen (Art. 8), seit dem 1. Januar 1995 dürfen keine neuen Zölle, mengenmäßigen Einfuhr- oder Ausfuhrbeschränkungen oder Maßnahmen gleicher Wirkung eingeführt werden (Art. 25). Im Bereich der Arbeitnehmerfreiheit ist ein Gleichbehandlungsgebot für rechtmäßig beschäftigte Arbeitnehmer der anderen Vertragspartei statuiert (Art. 37) und die Koordination der Sozialversicherungssysteme geregelt. Für den erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt ist in Art. 41 eine mögliche Verwirklichung durch bilaterale Abkommen mit den einzelnen Mitgliedsstaaten in Aussicht gestellt. Im Niederlassungsrecht ist der Grundsatz der Inländergleichbehandlung und eine Meistbegünstigung für Gesellschaften Lettlands in der EU niedergelegt, *vice versa* gilt dies auch für Lettland, das allerdings in einigen Bereichen eine Übergangszeit zur Verfügung hat (Art. 44). Im Bereich der Dienstleistungsfreiheit ist eine schrittweise Liberalisierung vorgesehen (Art. 52). Art. 61 enthält die Verpflichtung der Parteien Leistungsbilanzzahlungen zwischen Gebietsansässigen der Vertragsparteien in frei konvertierbarer Währung zu genehmigen. Gemäß Art. 62 gewährleisten die Vertragsparteien den freien Kapitalverkehr im Zusammenhang mit Direktinvestitionen in Gesellschaften sowie die Liquidation oder Repatriierung dieser Investitionen und etwaiger Gewinne. Art. 64 ff. legen ein wettbewerbsrechtliches Regime fest.

Innerhalb der materiellen Regelungen ist insbesondere das Gebot der Inländergleichbehandlung hinsichtlich der Niederlassung von Gesellschaften zu beachten. Dadurch könnte der ausländische Investor das in Lettland bisher noch nicht selbstverständliche Recht des Erwerbs von Grund und Boden zu den gleichen Bedingungen wie lettische Unternehmen haben bzw. das Recht in Anspruch nehmen, sich in Form einer Personengesellschaft niederzulassen.

Gemäß Art. 69, 70 erkennen die Vertragsparteien die Wichtigkeit der Angleichung der Rechtsvorschriften in allen möglichen Bereichen an und Lettland spricht die Bemühung aus, schrittweise auf die Vereinbarkeit seiner Rechtsvorschriften mit Gemeinschaftsrecht hinzuwirken. Da das einschlägige Gemeinschaftsrecht in Lettland nicht unmittelbar gilt, muß dieses durch autonome gesetzgeberische Maßnahmen übernommen werden. Ein Weißbuch der Europäischen Kommission vom 7. Februar 1995 stellt einen rechtlich nicht verbindlichen, politisch aber wegweisenden Rahmenplan für die Übernahme *des acquis communautaire* vor. Dabei sieht das Abkommen Unterstützung durch die Gemeinschaft bei dem Rechtsangleichungsprozeß vor, im Rahmen des Phare-Programms leistet die Gemeinschaft auch technische Hilfe.

Weiterhin ist die Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfestellung der Vertragsparteien in allen möglichen wirtschaftlichen, technischen, wissenschaftlichen, sozialen, umweltrelevanten etc. Bereichen vorgesehen. Aufgrund Titel X wird ein Assoziationsrat eingesetzt, der die Durchführung des Abkommens überwacht und innerhalb der ihm aufgrund des Abkommens eingeräumten Kompetenzen Beschlüsse fassen kann.

Regelungstechnisch setzt der Vertrag zum Teil den angestrebten Zustand als Grundsatz voran und der Weg dorthin wird durch etap-

penweise zu beseitigende Ausnahmen reguliert. Zudem enthält er Klauseln, die unter bestimmten Voraussetzungen den Prozeß beschleunigen oder verzögern. Wenn in einem Bereich der angestrebte Endzustand erreicht ist, wird er der Regelungsbefugnis der Vertragsparteien entzogen.

II. Kapitalanlagenschutz

Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Lettland über die Förderung und den gegenseitigen Schutz von Kapitalanlagen, BGBl. II 1996, 95.

Die Sicherheit ausländischer Investitionen ruht auf vier Grundpfeilern: dem Grundsatz der Meistbegünstigung, der Inländergleichbehandlung, dem Enteignungsschutz und der Transferfreiheit. Diese sind zum Teil durch die Auslandsinvestitionsgesetze garantiert, insbesondere sind diese Regelungen Gegenstand von bilateralen Investitionsschutzabkommen.

Der Begriff der Kapitalanlage des Investitionsschutzabkommens zwischen Deutschland und Lettland ist in Art. 1 weit gefaßt: Er umfaßt neben Eigentum, anderen dinglichen Rechten und Gesellschaftsanteilen auch Geldansprüche, verschiedene Formen des geistigen Eigentums und öffentlich-rechtliche Konzessionen. Art. 2 bestimmt die Anwendung des Investitionsschutzvertrags nur auf bereits nach den gesetzlichen Vorschriften des Gaststaates zugelassene Kapitalanlagen. Art. 3 statuiert den Grundsatz der Inländergleichbehandlung und das Meistbegünstigungsprinzip. Diese stehen beide nebeneinander, so daß davon auszugehen ist, daß im Kollisionsfall die für den Investor günstigere Regelung einschlägig ist. Zu beachten ist das Protokoll zu Art. 3: Es zählt beispielhaft einige Fälle der Ungleichbehandlung auf und enthält insbesondere einen Ausnahmetatbestand, demzufolge bestimmte Maßnahmen aus Gründen der öffent-

lichen Sicherheit und Ordnung, der Volksgesundheit oder Sittlichkeit nicht unter Art. 3 des Vertrages fallen. Gemäß Art. 3 Abs. 3 gilt die Meistbegünstigungsklausel nicht für Vorrechte, die dritten Staaten aufgrund einer Zoll- und Wirtschaftsunion, eines Freihandelsabkommens oder eines Assoziierungsabkommens gewährt werden. Das gilt für Deutschland im Hinblick auf die baltische Freihandelszone, für Lettland im Hinblick auf die Europäische Union: Dabei werden die Beziehungen zwischen den beiden Ländern mittlerweile aber wesentlich durch das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Lettland mitbestimmt.

Noch ein Blick auf Art. 2 verdeutlicht, daß diese Gleichbehandlungsgrundsätze erst eingreifen, wenn die Kapitalanlage bereits genehmigt ist. Es gibt keinen Anspruch auf Zulassung einer Investition. Diese Zulassung bestimmt sich gemäß Art. 2 allein nach den gesetzlichen Bestimmungen des Gaststaates. Zum Beispiel ist es auch unter diesem Abkommen zulässig, die Zulassung ausländischer Investitionen auf die Gesellschaftsformen der GmbH und der AG zu beschränken (Art. 2 Auslandsinvestitionsgesetz). Zugleich bietet Art. 2 aber auch gleichzeitig einen Garantie der Überprüfung einer beantragten Investition an den einschlägigen Gesetzen des Gaststaates, was eine willkürliche Entscheidung ausschließen sollte.

Hinsichtlich der Einreise und des Aufenthalts für Personen im Zusammenhang mit Kapitalanlagen sieht das Protokoll zu Art. 3 in (2) c) eine wohlwollende Prüfung innerhalb der geltenden Rechtsvorschriften vor.

Art. 4 gewährleistet Enteignungsschutz nach den international üblichen Grundsätzen: Enteignungen dürfen nur zum allgemeinen Wohl und gegen Leistung einer unverzüglichen, tatsächlich verwertbaren und frei transferierbaren Entschädigung erfolgen. Die Überprü-

fung der Rechtmäßigkeit der Enteignung und der Höhe der Entschädigung muß in einem ordentlichen Rechtsverfahren überprüft werden können, demzufolge kann eine Enteignung nur unter Einhaltung nationaler Rechtsvorschriften erfolgen. Der Vertrag sieht nicht ausdrücklich vor, daß Enteignungen nur in gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen zulässig sind, dies müßte sich dann aus den konkreten nationalen Rechtsvorschriften ergeben. Ein Diskriminierungsverbot bei der Durchführung von Enteignungen ergibt sich wiederum aus Art. 3. Falls eine Investition durch eine Kapitalanlagegarantie des Bundes gesichert ist, kann sich der Geschädigte unmittelbar an den Bund oder seinen Mandatar halten, dann gehen die Entschädigungsansprüche gegen die andere Regierung kraft Gesetzes auf den Bund über.

Der Grundsatz der Transferfreiheit ist in Art. 5 niedergelegt, dabei sollte das Protokoll in (4) zu Art. 5 die tatsächliche Transferfreiheit gewährleisten, die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch wegen Devisenknappheit gefährdet zu sein schien, inzwischen hat sich diese Klausel überholt.

Für Streitigkeiten über den Vertrag bzw. Kapitalanlagen zwischen den Vertragsparteien oder einer Vertragspartei und einem Investor sehen Art. 10 und 11 nach dem Versuch einer gütlichen Beilegung ein Schiedsverfahren vor einem ad-hoc-Schiedsgericht vor.

Art. 8 des Vertrages bestimmt, daß für den Fall völkerrechtlicher Verpflichtungen zwischen den Parteien, die neben diesem Vertrag bestehen, die für den Investor jeweils günstigeren Regelungen gelten sollen; dies dürfte insbesondere im Verhältnis zu dem Assoziierungsabkommen zwischen der EU und Lettland gelten.

III. Zusammenfassung

Im Hinblick auf die rechtlichen Bedingungen für ausländische Investoren kann wohl die Existenz des lettischen Investitionsgesetzes als einer der bedeutendsten Unterschiede zwischen Deutschland und Lettland betrachtet werden. Während in Deutschland die Investitionstätigkeit ausländischer Unternehmen in den unterschiedlichsten Gesetzen geregelt ist und sowohl für ausländische als auch für inländische Unternehmen gilt, ist in Lettland ein Großteil der Normen, die für ausländische Unternehmen von Bedeutung sind, im Investitionsgesetz fixiert. Jedoch ist auch hier eine zunehmende Deregulierung zu beobachten, so daß die Vermutung naheliegt, daß in absehbarer Zeit das Investitionsgesetz ganz aufgehoben wird und einzelne Vorschriften in andere Gesetze eingegliedert werden.

Ansonsten ist die Investitionstätigkeit von lettischen Unternehmen in Lettland durch allgemeine Gesetze geregelt.

Diese weisen nur einige Unterschiede zu der Regelungsmaterie der jeweiligen deutschen Gesetze auf. Zum Beispiel diente das sächsische BGB, das Mitte des 19. Jahrhunderts kodifiziert wurde und zu großen Teilen dem BGB von 1900 entspricht, als Vorlage für das lettische Zivilgesetzbuch von 1937, das heute wieder in Kraft ist. Allerdings war das lettische Zivilgesetzbuch damals nur zwei Jahre in Kraft und wurde seit 1991 Schritt für Schritt in einzelnen Teilen wieder in Kraft gesetzt. Damit ist die Systematik des Zivilrechts auch noch kaum durch die Rechtsprechung beeinflusst, wie es in Deutschland der Fall ist. Es gibt in Lettland z.B. noch keine Sicherungsübereignung. Wenn das lettische Pfandrecht aber als Faustpfandrecht ausgestaltet ist, wird sich in der Praxis auch das Bedürfnis nach einem Mobiliarsicherungsrecht zeigen, das wirtschaftlich trotzdem weiterhin vom Kreditnehmer genutzt werden kann. Die Ent-

wicklung wird zeigen, ob in Lettland der Sicherungsübereignung und dem Eigentumsvorbehalt vergleichbare Rechtsinstitute geschaffen werden, oder ob z.B. die Entwicklung von Pfandbüchern eine gangbare Alternative darstellt.

Unterschiede der lettischen und deutschen Gesetze ergeben sich auch daraus, daß bestimmte Bereiche noch nicht kodifiziert sind. So existiert z.B. bis zum heutigen Tage kein Handelsgesetzbuch in Lettland. Aufgrund der noch jungen Gesetze, wie der Gesetze über die Gesellschaftsformen, existieren in Lettland auch bestimmte Rechtsinstitute innerhalb dieser Gesetze wie die GmbH & Co KG noch nicht, die in Deutschland im Laufe der Jahre durch die Rechtsprechung geschaffen bzw. gebilligt wurden.

Andererseits sind bestimmte lettische Gesetze den entsprechenden deutschen Gesetzen voraus: So ist das neue lettische GmbH-Gesetz flexibler als das deutsche. Die lettische Insolvenzordnung sieht eine stärkere Stellung der Gläubigerversammlung vor, die auch in der 1999 in Kraft tretenden gesamtdeutschen InsolvenzO angestrebt wird. Außerdem existieren Pfandbücher für Schiffe und Autos. Die Erstellung eines allgemeineren Pfandbuchs wird momentan geplant. In Lettland wurden

völlig neue Regeln geschaffen. In Deutschland war dagegen die Angleichung der Rechtsregeln vorrangig, um eine einheitliche Rechtsordnung in den neuen und den alten Bundesländern herzustellen. Dies wurde vor allem durch ein Inkraftsetzen der bundesdeutschen Gesetze in den neuen Bundesländern umgesetzt.

Insgesamt ist auffällig, daß die lettischen Gesetze weniger ausführlich sind, was auf der anderen Seite einen größeren Gestaltungsspielraum bei ihrer Ausführung zuläßt.

In beiden Ländern, Lettland und Deutschland, bemüht sich der Staat in unterschiedlichem Maße direkten Einfluß auf die Investitionstätigkeit, insbesondere auf ihre Förderung, zu nehmen: In Deutschland existiert ein ausgebautes System von Steuervergünstigungen und Subventionen. Solche Anreize für Unternehmen sind in Deutschland schon allein wegen der reicheren finanziellen Mittel ausgebauter als in Lettland. In Lettland sollte dagegen durch die im Auslandsinvestitionsgesetz vorgesehene (und mittlerweile wieder aufgehobene) Steuervergünstigung ein Anreiz für ausländische Investitionen geschaffen werden. Heute besteht der Anreiz in einem zunehmend deregulierten Investitionsregime als Standortvorteil.

